Die Stellung Deutschlands im internationalen Recht der Verkehrsluftfahrt.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Richard Eberspächer
aus Esslingen a. N.

Approbiert am 30. Januar 1929.

Bonn
Buchdruckerei J. F. Carthaus
1929

30:7

Referent: Univ.-Professor Dr. Wenzel.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinem Vater!

Plan.

I. Einleitung.

II. Vorbemerkung.
   1. Die Souveränitätstheorie und ihre Begründung.
   2. Die Beeinträchtigung der deutschen Lufthoheit durch den Friedensvertrag.

III. Der Friedensvertrag und seine Bedeutung für die deutsche Verkehrsluftfahrt.
   1. Bis zu den Begriffsbestimmungen.
   2. Die Pariser Vereinbarungen (22. und 23. Mai 1926).

IV. Die Pariser internationale Luftfahrtkonvention vom 13. Oktober 1919 und ihr Einfluß auf die Entwicklung der deutschen internationalen Zusammenschlüsse.

V. Die einzelnen Bestimmungen des deutschen Vertragssystems.
   1. Das Staatsgebiet.
   2. Vorschriften über die Luftfahrzeuge.
      a) Eintragungsprinzip.
      b) Staatszugehörigkeit der Luftfahrzeuge.
      c) Staatsluftfahrzeuge.
      d) Urkunden.
      e) Zwangsversicherung.
   3. Vorschriften betr. die Besatzung.
   4. Vorschriften über die Beförderung.
   5. Der internationale Verkehr und seine Regelung.
      a) Der Grenzüberflug.
      b) Die gewerbsmäßige Beförderung und das Liniensystem.
      c) Flughafenbenützung und Hilfeleistungen.
      d) Zollbehandlung.
   6. Statutenkollision.
   7. Besondere Bestimmungen.
      a) Streitschlichtung.
      b) Ueber die Gültigkeit der Verträge.

VI. Schlußwort.

VII. Anlagen:
   1. Telegramm des Präsidenten der Friedenskonferenz vom 22. Juni 1920 an die deutsche Regierung.
   2. Auszug aus dem Weißbuch über die Londoner Konferenz vom 1. bis 7. März 1921.
   3. Verträge und Gesetze betr. das Luftfahrtrecht.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41533901_0103

Schrifttum.

A. Einzeldarstellungen:

Anschütz: Die Verfassung des deutschen Reiches, Berlin 1927.

v. Bar: Des aérostats en temps de paix. Annuaire XXIII. S. 812.

Bartz: Deutsche Luftrechtspolitik seit Versailles, Berlin 1927.

Basarke: Das Recht der Luftfahrt mit deutschen Luftfahrzeugen, Z.L.R. Bd. I, S. 65.

Beck: Das Pariser Luftfahrtabkommen vom 21. Mai 1926 und seine Vorgeschichte, in: Eisenbahn- und verkehrsrechtliche Entscheidungen und Abhandlungen, Bd. XLIII, 1926.

Benecke: Die Frage der internationalen Regelung der Luftschiffahrt im Rahmen des Völkerbundes, Diss. Würzburg 1920.

Bielenberg: Freiheit des Luftraumes, Berlin 1911.

Bonnefoy: Le code de l'air, Paris 1909.

Bredow: Kommentar zum Luftverkehrsgesetz, Berlin 1922.

Busse: Luftrecht (Luftverkehrsgesetz u. Pariser Luftfahrtabkommen), Berlin 1928.

Caspar: Das Luftfahrtrecht Deutschlands unter Berücksichtigung des V. V., Diss. Marburg 1922.

Döring: Das internationale Recht der Privatluftfahrt, Berlin 1927.

Dudensing: Die Entwicklung der deutschen Lenkluftschiffahrt als Verkehrsmittel und die Einwirkung des V. V. auf ihre Zukunft, Diss. Gießen 1923.

Everling: Um die Freiheit deutscher Luftfahrt, Hannover 1926.

Fauchille:

1. Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats, Revue 1901, P. 314, u. Arch. f. ö. R.
2. Régime juridique des aérostats, Annuaire, XIX, S. 19.
3. Traité de droit international public, Paris 1925, Bd. I, Teil 2.

Feine Gert: Die völkerrechtliche Stellung der Staatsschiffe, Berlin 1921.

Fleischmann: Grundgedanken eines Luftrechts, München 1910.

Frankenstein: Internationales Privatrecht, Berlin 1926.

Gerber: Die Belastung der deutschen Souveränität durch den Friedensvertrag.

Gerson: Der Luftraum und die Luftfahrzeuge im öffentlichen Recht, Diss. Hamburg 1924.

Goebel: Luftverkehrswesen, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl.

Grünwald:

1. Der Luftraum in rechtlicher Beziehung zu den Teilen der Erdoberfläche, über denen er sich befindet, Arch. f. ö. R., Bd. 24, S. 190.
2. Das Luftschiff in völkerrechtlicher und strafrechtlicher Beziehung, Hannover 1908.

Hatscheck: Völkerrecht im Grundriß, Aufl. 1923 und 1926.

Heimburger: Der Erwerb der Gebietshoheit, Bd. I, Karlsruhe 1888.

Held: Unter dem Friedensvertrag nach Locarno und Genf, J. d. ö. R., Bd. 15.

Henrich: Theorie des Staatsgebietes, Wien 1922.

Hertz-Kleptow: Der Friedensvertrag von Versailles und das deutsche Luftwesen, Diss. Königsberg 1922.

Herrmann, E.: Die völkerrechtliche Regelung des Luftverkehrs, Diss. Freiburg 1925.

Hilty: Die völkerrechtlichen Gebräuche in der atmosphärischen Zone, Arch. f. ö. R., Bd. 19.

v. Holtzendorff: Handbuch des Völkerrechts, Bd. II, Hamburg 1885.

Hürlimann: Internationale Luftfahrtkonvention und der Versailler Friedensvertrag, Diss. Würzburg 1922.

Isay: Staatsangehörigkeit der juristischen Personen, Z. I. R., Bd. 32, S. 17.

Jurisch: Grundzüge des Luftrechts, Berlin 1897.

Kamfenkel: Die internationale Pariser Luftfahrtkonvention von 1919 und ihre neueren Ergänzungen, Diss. Würzburg 1925.

Kenny: The law of the air, Z. f. V. R. 1910, S. 472.

Kohler:

1. Die Luftschiffahrt im Völkerrecht, Z. f. V. R. 1910, S. 588.
2. Luftfahrtrecht, Berlin 1912.

Krückmann: Deutsche Gerichte über ausländische Staaten, in: Leipz. Z. Sch. f. dt. R., Bd. XVII, S. 1.

Kuhn:

1. Intern. Aerial Navigation and the Peaceconference, Am. J. of intern. law. 1920, suppl. S. 369.
2. Aerial Navigation, in: Am. J. of intern. law. 1927, suppl. S. 126.

Kullmann: Völkerrechtliche Fragen des Luftverkehrs in Krieg und Frieden, Diss. Köln 1922.

Liszt: Das Völkerrecht, Berlin 1925.

Matthieu, F.: Deutscher Luftverkehr und deutsches Luftverkehrsrecht bis zur Gegenwart, Diss. Würzburg 1922.

Makarov: Die zwischenprivatrechtlichen Normen des Luftrechtes, Z. L. R. Bd. I, S. 150.

Marburg: Staatsangehörigkeit und feindlicher Charakter juristischer Personen, Diss. Frankfurt 1926.

Meyer:
1. Die Erschließung des Luftraumes in ihren rechtlichen Folgen, Frankfurt a. M. 1909.
2. Uebersicht über die Entwicklung des Luftrechts, J. d. V. R. Bd. I, 1913.

Meili: Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht, Zürich 1908.

Meurer: Luftschiffahrtsrecht, München 1909.

Mercker: Die Küstengewässer im Völkerrecht, Stuttgart 1927.

Metzger: Die Auslegung des Friedensvertrages, Berlin 1926.

Milch: Das luftpolitische und das verkehrswirtschaftliche „Genf", in: Die Luftwarte, 1927, Heft 2.

Moeller: Das Flaggenrecht von Schiffen und Luftfahrzeugen, Z. f. V. R., Bd. XIII.

Müller, Fritz:
1. Kommentar zum Luftverkehrsgesetz, Berlin 1922.
2. Die Amerikafahrt des Zeppelin im Lichte des Rechts, D.J.Z. 1924, S. 837.
3. Der neue Rechtsbruch auf dem Gebiete der Luftfahrt, D.J.Z. 1925, S. 1067.
4. Das Luftrecht im nationalen und internationalen Verkehr, D.J.Z. 1926, S. 189.

Neumeyer: Internationales Verwaltungsrecht, Bd. III, 1926.

Niemeyer: Allgemeines Völkerrecht des Küstenmeeres.

Nippold: Das Völkerrecht nach dem Weltkriege, Zürich 1917.

Nys: Rapport sur le régime juridique des aérostats, in: Annuaire, XIX, S. 86.

Oberländer: Das Automobilrecht, 1925.

Otto: Das Luftfahrzeug in staats- und völkerrechtlicher Beziehung, Diss. Greifswald 1920.

Pereterski: Die Entwicklung des Luftrechts in der Sowjetunion, Z.L.R., Bd. I, S. 1.

Perels: Handbuch des allgemeinen öffentlichen Seerechts im deutschen Reiche, Berlin 1848.

v. Pfeil u. Klein-Ellguth: Das Luftfahrtrecht des deutschen Reiches auf der Grundlage des Versailler Vertrages, Diss. Tübingen 1924.

Simons: Die Belastung der deutschen Souveränität durch die fremden Kommissionen.

Stock: Die grundsätzliche Würdigung des Luftraumes im Völkerrecht, Diss. Halle 1924.

Scheerer: Das Vergleichsverfahren, Diss. Rostock 1927.

Schleicher, Rüdiger: Das internationale Luftfahrtrecht, Diss. Tübingen 1924.

Schreiber:
1. Die Note des Botschafterrates vom 24. Juni 1925 über die Luftfahrt, J.W. 1925, S. 1564.
2. Die Rechtsgrundlagen des überseeischen Luftverkehrs, Auszug aus einem der Hapag 1927 erstatteten Gutachten (zit. Gutachten).

Schroeder: Der Luftflug, Geschichte und Recht, Berlin 1911.

Schücking: Das Küstenmeer im internationalen Recht, 1897.

Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts, Bonn 1922.
Tanneberger: Die Entwicklung des Luftverkehrs, Diss. Breslau 1923.
Tauber: Ueber luftfahrtrechtliche Fragen, Berlin 1912.
Temperley: A History of the Peace-Conference of Paris.
Tiktin: Verträge über Benutzung fremden Luftraumes, Diss. Breslau 1924.
Vanselow: Zur Rechtsstellung der Küstengewässer, Z.I.R. Bd. 38, S. 301.
Verdross: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien 1926.
Veiel: Die luftrechtlichen Bestimmungen des Versailler Vertrages, Diss. Würzburg 1921.
Vogels:
1. Die Verträge über Besetzung und Räumung des Rheinlandes, Berlin 1925.
2. Das Rheinlandabkommen, Bd. 1 und 2, Bonn, 1920 und 1921.
Voigt: Mitteilungen aus der Seerechtspraxis englischer Gerichtshöfe, in: Z. f. ges. H. R. 1926.
Warschauer: Luftrecht, Kattowitz 1910.
Weck: Deutsches Luftrecht, Berlin 1913.
Wegener: Der Luftverkehr im öffentlichen Recht, Diss. Frankfurt 1922.
Wenzel: Juristische Grundprobleme, Berlin 1920.
Wilson: Memoiren, by R. Baker.
Wolters: Luftverkehrsrecht, Rostock 1919.
Würth: Luftzollrecht, Berlin 1911.
Zitelmann: Luftschiffahrtsrecht, Z.I.R., Bd. 19, S. 458.

B. **Zeitschriften, Abhandlungen etc.**

American Journal of international Law (Am. J. of intern. L.).
Annuaire de l'institute de droit international (Annuaire).
Archiv für öffentliches Recht (Arch. f. ö. R.).
Deutsche Juristenzeitung (D.J.Z.).
Jahrbuch des Völkerrechts (J. d. V. R.).
Jahrbuch des öffentlichen Rechts (J. d. ö. R.).
Journal du droit international privé (Journal).
Juristische Wochenschrift (J.W.).
Leipziger Zeitschrift für deutsches Recht (Leipz. Z. Sch. f. dt. R.).
Nachrichten für Luftfahrer, herausg. v. R.V.M. (N. f. L.).
Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht (Z.I.R.).
Ordonnanzen, politische, der interalliierten Rheinlandoberkommission in Koblenz, herausg. v. R.M. für die besetzten Gebiete, 1925.
Nouveau Recueil général des Traités (Recueil).
Revue générale de droit internationale public (Revue).
Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht (Z. f. ges. H. R.).
Zeitschrift für das gesamte Luftrecht (Z.L.R.).
Europäischer Gschichtskalender (Kal.).
Zeitschrift für Völkerrecht (Z. f. V. R.).
Grotefend, Gesetzgebungs-Material (Grotefend).

I.

Einleitung.

Die Aufgabe, Deutschlands Stellung im internationalen Luftverkehrsrecht darzustellen, setzt zunächst die Klarstellung des Begriffes „Luftfahrtrecht" voraus.

Unter Luftfahrtrecht versteht man diejenigen Normen des Luftrechts — das ist die Gesamtheit der Rechtssätze, die die Rechtsgestaltung im Luftraum zum Gegenstand haben — die die besonderen Verhältnisse der Luftfahrt zu regeln bestimmt sind. [1]) Dies ist der Oberbegriff.

Die Keimzelle dieser Normen stellt die innerstaatliche Rechtsordnung dar, hier fanden diese besonderen Verhältnisse ihre erste juristische Fassung. Das innerstaatliche Luftfahrtrecht ist der eine Unterbegriff. Aber im Laufe der Entwicklung machte die Luftfahrt nicht Halt an den Grenzen der einzelnen Staaten, eine international rechtliche Ordnung war notwendig geworden und führte zur Regelung durch Vereinbarung zwischen den Staaten, also zur Schaffung neuer Völkerrechtsnormen. Das zwischenstaatliche Luftfahrtrecht ist der andere Unterbegriff. Mit ihm allein werden wir uns in den folgenden Zeilen zu beschäftigen haben. Seine genaue Umschreibung wird also lauten: Das internationale Luftfahrtrecht sind diejenigen Normen des Luftrechtes, die den besonderen

1) Andere Normen des Luftrechts sind z. B. diejenigen der elektrischen Wellen.

Erscheinungen der Luftfahrt als internationales Verkehrsmittel Rechnung tragen.

Damit haben wir aber gleichzeitig diejenigen Normen unberücksichtigt gelassen, die sich mit der Luftfahrt als Kriegsmittel befassen, — als solche auch Luftfahrtrecht, aber nicht dem internationalen Verkehrsrecht angehörend, sondern dem Kriegsrecht. —

Die Behandlung der Aufgabe, die wir uns gestellt haben, kann sich aber nicht darauf beschränken, die heute bestehenden Vereinbarungen Deutschlands auf dem Gebiete des Luftverkehrs darzustellen, denn die Entwicklung des internationalen Luftverkehrsrechts fiel in eine Zeit, in der die Ueberspannung des Nationalbewußtseins siegreicher Staaten jeglichen Gedanken an die gemeinsame Lösung bestehender Kulturaufgaben zu nichte machte, in eine Zeit, die getragen war von den Versuchen, die Mitarbeit der überwältigten Nationen an dem Neuaufbau der Welt auszuschließen. Ihren Niederschlag fanden diese Bestrebungen in den Friedensverträgen. Mit einem Schlage war die in jahrzehntelanger Arbeit durch zahlreiche Abkommen geschaffene Verkehrsfreiheit zunichte gemacht worden; was davon übrig blieb, bedeutete allein eine Vorzugsstellung der Sieger ohne jegliche Gegenseitigkeit.

Gelang es nur unter großen Opfern auf den Gebieten, die vor dem Kriege eine gemeinsame Regelung gefunden hatten, z. B. im internationalen Eisenbahnverkehr, eine allmähliche Annäherung der Staaten unter dem Drucke wirtschaftlicher Notwendigkeiten herbeizuführen und in gewissem Sinne die ehemalige Zusammenarbeit wieder zu gewährleisten, waren für die Luftfahrt ohne jegliche Ueberreste eines ehemaligen Zusammenschlusses die Schwierigkeiten fast unüberwindlich. Wenn es dennoch gelang, unter Einbeziehung Deutschlands ein internationales Luftfahrtrecht aufzubauen, so verdanken wir es allein der Tatsache, daß die Luftfahrt in kurzer Zeit zu einem Verkehrsmittel geworden war, dessen wirtschaftliche Ausgestaltung allein in der Zusammenarbeit mit Deutschland gewährleistet werden konnte, und so nötigten die eigenen Interessen der ehemaligen Feindstaaten diese zur Aufgabe ihres bisherigen Standpunktes.

Aber der Einfluß der Friedensverträge auf das internationale Verkehrsrecht hat auf keine der Vereinbarungen über die verschiedenen internationalen Verkehrsmittel so

nachhaltig gewirkt, wie gerade auf die Luftfahrt. Wir müssen daher, um die Stellung Deutschlands voll würdigen zu können, auch heute noch der Behandlung der eigentlichen Aufgabe die Schilderung des Zustandes nach dem Vertrage von Versailles vorangehen lassen, der erst mit dem Abflauen der Kriegspsychose, etwa seit 1926, die Verflechtungen der nationalen Einzelwirtschaften zur Weltwirtschaft wieder so stark werden ließ, daß die verbundenen Handelswege die nationalen Grenzmauern zwischen den ehemals feindlichen Staaten zu durchbrechen vermögen.

Hat so einerseits der V. V. der Entwicklung des Luftfahrtrechts — und nicht nur des internationalen — seinen entscheidenden Stempel aufgedrückt, so war im weiteren für die Sonderstellung Deutschlands noch der Zusammenschluß seiner ehemaligen Feindstaaten in der Pariser Konvention von 1919 [2]), die in ihren „politischen" Bestimmungen nichts anderes darstellt als ein Anhängsel des Friedenspaktes, von weittragender Bedeutung.

Aufbauend auf diesen beiden Faktoren, die allein dem Bestreben entsprangen, Deutschland von der Weltluftfahrt auszuschließen, entwickelt sich uns das heutige deutsche Vertragssystem, dessen materielle und formelle Vorschriften im weiteren dann Gegenstand der Darstellung sein werden.

Auf eine eingehende Behandlung der rechtlichen Natur des Luftraumes, der Grundfrage allen Luftrechts überhaupt, glaubte der Verfasser aus den verschiedensten Erwägungen verzichten zu dürfen und nur insoweit, als diese Frage im Hinblick auf die Bedeutung des V. V. für die internationale Luftfahrt eine Betrachtung erfordert, soll derselben einleitend kurz Raum gegeben werden.

---

2) Pariser Luftfahrt-Abkommen (P.L.A.) vom 13. Oktober 1919.

II.

Vorbemerkung.

1. Die Souveränitätstheorie und ihre Begründung.

Von den Leugnern des Völkerrechts sind vielfach die Ereignisse und Folgen des Weltkrieges als Beweis für den Zusammenbruch oder gegen das Bestehen dieser Rechtsordnung angeführt worden. Der Rahmen dieser Bearbeitung gestattet uns nicht, auf diese Frage in ablehnendem Sinne näher einzugehen, darauf muß aber doch hingewiesen werden, daß eine Infragestellung der Positivität des Völkerrechts auf Grund des angeführten Ereignisses nur im Rahmen des Kriegsrechts, als eines Ausschnittes des eigentlichen Völkerrechts, seine Berechtigung finden würde. Die Folge dieser Erkenntnis würde dann eben sein, daß in Zukunft eine genaue Scheidung von Völkerrecht in engerem Sinne und von Kriegsrecht, als Inbegriff der Rechtsnormen eines anormalen Zustandes des Zusammenlebens der Völker, herbeigeführt werden müßte [3]).

Wie gesagt, nicht den Zusammenbruch des Völkerrechts hat der Weltkrieg als Folgeerscheinung, sondern seine Einwirkungen auf diese Rechtsordnung beziehen sich auf deren einzelne Materien, er hat vor allem in das von Theorien und Streitfragen zerrissene Völkerrecht von der Seite der Praxis aus vielfach Klärung gebracht. Als solche ist vor allem das Durchdringen der anglo-amerikanischen gegenüber der kontinentalen Kriegsauffassung hervorzuheben.

3) Vgl. Nippold a. a. O. S. 10.

Aber auch auf dem uns hier interessierenden Gebiet der Rechtsnormen des zwischenstaatlichen Luftverkehrs hat die Praxis die Entscheidung gefällt, und es ist wie Ironie des Schicksals, daß gerade die von jeher von deutscher Seite verfochtene Theorie der Hoheit des Grundstaates über den darüber liegenden Luftraum die Handhabe bot für die Knebelung der deutschen Luftfahrt, wie sie im V. V. ihren Anfang nahm, und der dadurch dem Grundsatz von der Staatshoheit über den Luftraum seine allgemeine Anerkennung im Völkerrecht sicherte. Demgegenüber hat die einst herrschende Lehre von der Luftfreiheit, deren Begründer Fauchille [4]) sie in dem Satz „l'air est libre" proklamierte, heute ihre praktische Bedeutung gänzlich eingebüßt. Henry-Couanier und verschiedene andere Schriftsteller [5]) versuchen zwar auch heute noch die allgemeine Anerkennung der Gebietshoheit im Völkerrecht zu verneinen und die gegenwärtige Gültigkeit dieses Prinzips als einer augenblicklichen Machtkonstellation entsprechend darzustellen. „Macht" wird es aber immer geben, und der mächtigste Staat wird immer die seinem Machtgefühl am besten entsprechende Regelung durchzusetzen wissen; dafür bietet ihm aber allein das auf der Gebietshoheit aufbauende System eine Gewähr. Gleichgültig ist es, ob diejenigen Staaten, die das Prinzip zum ersten Male zum Ausdruck brachten, nach Jahren sich noch als Machthaber finden oder ob andere Staaten an ihre Stelle getreten sind, die Theorie der Gebietshoheit wird immer anerkannt bleiben. Von diesem Gesichtspunkt aus ist dem herrschenden Prinzip jedenfalls nicht beizukommen; dieses ist aber auch in sich selbst so folgerichtig aufgebaut, daß alle Einwände auf Grund juristischer Konstruktionen es nicht zu erschüttern vermögen.

Die Begründung findet die Hoheitstheorie in folgenden Erwägungen: Jeder Staat übt über sein Gebiet die sogenannte Gebietshoheit aus. Der Begriff des Staatsgebietes umfaßt nun aber außer dem durch die Staatsgrenzen umschlossenen Teil der Erdoberfläche und dem Staatswassergebiet auch den oberhalb dieser Flächen sich befindenden Luftraum; denn zum Staatsgebiet muß alles das gerechnet werden, ohne das der Staat selbst nicht gedacht werden

4) Fauchille: Le domaine aërien et le régime juridique des aérostats (Revue T. 8, p. 114).

5) Vgl. Pittard: Dominium coeli, Z.L.R. I/1, S. 15 ff.

kann [6]), also auch der Luftraum. Sämtliche [7]) Anhänger der Hoheit des Grundstaates stützen sich auf dieses „Verwachsensein", das bereits Holtzendorf [8]) richtig in seiner Bedeutung erkannt und als „Pertinenz des Luftraums zum Staatsgebiet" bezeichnet hat. — Hieraus folgt, daß sich die Gewalt des Staates über sein Gebiet auch über den Luftraum erstreckt.

Der Einwand, daß der Staat die ihm zustehende Herrschergewalt nicht jederzeit und allerorts durchzuführen vermöge, um sich so gegen fremde Eingriffe zu schützen, ist kein Argument gegen die Annahme des Unterworfenseins des Luftraums unter die Staatsgewalt, denn „Unverletzlichkeit" ist keine begriffsnotwendige Eigenschaft der Herrschergewalt, und Schücking [9]) sagt mit Recht, „die Möglichkeit eines zeitweiligen Einbruchs in die Rechte des Souveräns vernichtet den Begriff der Souveränität [10]) noch nicht." „Denn, führt Heimburger [11]) weiter aus, die staatliche Gebietshoheit hat nicht wie das Eigentum eine unmittelbare Beherrschung der Substanz der Sache mit dem Zwecke der direkten Einwirkung auf diese zur Voraussetzung, sondern verlangt nur einen bestimmten begrenzten Raum, innerhalb dessen der Staat seine Hoheitsrechte ausübt." Die Anwendung dieser Definition auf das Luftfahrtrecht vermag auch Bielenberg [12]) nicht zu widerlegen, denn der Begriff „Grenze" erfordert nicht eine unmittelbar sinnlich wahrnehmbare Scheidung zweier Gebiete; wie dies ja beispielsweise auch bei der Behandlung der Hoheitsgewässer zu Tage tritt.

Den einzigen festen Punkt für die Aufstellung von Rechtsnormen im Luftraum gewinnen wir daher allein durch die Anerkennung der Staatshoheit auch über den Luftraum.

Zu dieser grundsätzlichen Auffassung über die Rechtsnatur des Luftraumes haben sich nun die einzelnen Staaten in ihren Vorschriften durchweg bekannt, und dieselbe läßt sich teils aus der Wortfassung der Gesetze oder Verträge

6) Grünewald a. a. O. S. 195.

7) Von Grünewald und Zitelmann, die sich auf das Eigentum des Grundstaates berufen, sei abgesehen.

8) A. a. O. S. 230.

9) Zitiert bei Meyer a. a. O. S. 21.

10) Souveränität ist hier im Sinne von Herrschergewalt zu verstehen.

11) A. a. O. S. 95.

12) A. a. O. S. 67.

wörtlich entnehmen oder ergibt sich aus der allgemeinen Behandlung ihres weiteren Inhaltes. So stellt das P. L. A. in Art. 1 den weiteren Vorschriften den Satz voran: „Die Vertragsstaaten erkennen an, daß jeder Staat vollkommene und ausschließliche Staatsgewalt über seinem Gebiete und seinen Hoheitsgewässern hat." Nichts anderes kommt auch durch § 1 des deutschen Luftverkehrsgesetzes [13]) zum Ausdruck, denn die darin festgelegte „freie Benutzung des Luftraumes" hat nur zivilrechtliche, nicht völkerrechtliche Bedeutung, und bezweckt insbesondere auch eine Einschränkung des Rechts des Grundeigentümers aus § 905 Satz 1 B.G.B. —

Mehrere Vertreter der Lufthoheitstheorie versuchten nun den Bedenken, die der Kreis um Fauchille gegen diese Auffassung anführte, vor allem der Gefahr einer Staatsdespotie dadurch zu begegnen, daß sie „im Interesse der Allgemeinheit" dem Staat in der Ausführung seiner Herrschergewalt gewisse „Beschränkungen" auferlegen wollten. Wenn man aber an dem Verbundensein von Gebiet und Luftraum festhält, so muß man dies mit letzter Konsequenz tun und darf nicht zur Aufstellung verschiedener Machtbefugnisse in den beiden Sphären greifen. So wenig wie aber von einem Staat verlangt werden kann, seine Grenzen jederzeit und jedermann offen zu halten [14]), so wenig kann von ihm verlangt werden, aus welchen Gründen es auch sei, daß er fremden Luftfahrzeugen seine Grenzen schlechthin offen hält, vielmehr muß er auch hier in der Lage sein, unabhängig von irgendwelchem Zwang die ihm gutdünkende Regelung innerhalb seiner Machtsphäre zu treffen.

Aus der Unterstellung des Luftraumes unter die Hoheit eines bestimmten Staates folgt, daß diesem Staat die ausschließliche Befugnis zusteht, die Rechtsvorschriften über seinen Luftraum zu erlassen, daraus folgt aber weiterhin für das Völkerrecht die prinzipielle Beachtung dieser Vorschriften, also evtl. das Verbot fremdes Staatsgebiet zu überfliegen. Ausnahmen von diesem Grundsatz bedingen daher eine ausdrückliche Erlaubnis des betreffenden Grundstaates, sei es nun als spezielle Genehmigung für einen Einzelfall oder als generelles auf Gegenseitigkeit beruhendes zwischen-

13) L.V.G. v. 1. August 1922, R.G.Bl. I 1922, S. 681.

14) Abw. Meinung allerdings Liszt a. a. O. S. 170, zustimmend jedoch Strupp a. a. O. S. 68.

staatliches Uebereinkommen. Immer aber ist der betreffende Staat frei in seinen Entscheidungen. —

Der Notwendigkeit, seine Grenzen auch den fremden Luftfahrzeugen zu erschließen, kann sich aber ein moderner Staat in normalen Zeiten auf die Dauer nicht entziehen und so finden wir heute zwischen den Staaten, insbesondere denen des europäischen Festlandes, ein weites Netz von zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die den Luftfahrzeugen des oder der Vertragsgegner das Eindringen in die fremde Machtsphäre unter besonderen Bedingungen gestatten. — Mit diesen Uebereinkommen, vor allem mit denen des deutschen Reiches, werden wir uns in den folgenden Ausführungen zu beschäftigen haben. —

Die Befürchtungen jedoch, die in dem ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts gegenüber der Anerkennung der Lufthoheit gehegt wurden, hatten unter dem Einfluß der herrschenden Kriegspsychose in den Nachkriegsjahren ihre Berechtigung gefunden, indem eine ganze Reihe von Staaten ihre Grenzen den Luftfahrzeugen ihrer ehemaligen Gegner, vor allem den deutschen, verschlossen hielten bis sie durch die Notwendigkeit zur Aufgabe ihres Verhaltens gezwungen wurden [15]).

2. Die Beeinträchtigung der deutschen Lufthoheit durch den Friedensvertrag.

Die vorangehenden Ausführungen zeigten uns ganz allgemein, daß jedem Staat die Staatsgewalt in „seinem" Luftraum zusteht. Für die weitere Behandlung unserer Aufgabe kann uns dieser Satz in seiner Allgemeinheit aber nicht genügen, vielmehr erwächst uns die Frage, hat Deutschland durch die Friedensvereinbarungen nicht seine Lufthoheit eingebüßt?

Diese Frage muß grundsätzlich verneint werden. So sehr die Bestimmungen des V.V. auch von der Skrupellosigkeit der Alliierten Zeugnis ablegen, so wagten diese es doch nicht, dem deutschen Reiche die Hoheit über seinen Luftraum abzusprechen. Allerdings darf man dieses nicht etwa als ein „Vergessen" der Schöpfer des Werkes von Versailles auslegen, vielmehr waren dieselben überzeugt durch weniger

15) Sogar Oesterreich hatte den Einflug deutscher Luftfahrzeuge am 18. Dezember 1920 bis auf weiteres verboten. N. f. L. 1921, 1.

auffällige Mittel dasselbe Ziel zu erreichen [16]). Unangetastet blieb aber auch dieses fundamentale Staatsrecht nicht, vielmehr werden die vielfachen Beschränkungen, die sich das deutsche Volk als alleiniger Träger der Staatsgewalt gefallen lassen mußte, im Folgenden den Gegenstand der Erörterung bilden.

Damit ward schon ausgesprochen, daß Deutschland seiner Staatsgewalt nicht in vollem Umfange Ausdruck verleihen konnte, vielmehr hatte es durch den V.V. die Verpflichtung zum Erlaß bestimmter innerstaatlicher Vorschriften übernommen. „Souverän" sein ist aber eine Eigenschaft der Staatsgewalt, bedeutet das rechtliche Unabhängigsein des Willens der Staatsperson, daraus folgt, daß es nicht, wie manche Schriftsteller behaupten, eine durch fremden Staatswillen „beschränkte" Souveränität geben kann, denn dies würde ja die Negation dessen bedeuten, was wir mit dem Wort „souverän" gerade ausdrücken wollen. —

Der Friedensvertrag hat nun die Lufthoheit des deutschen Reiches gegenüber den Militär- und Marineluftfahrzeugen der Besatzungsmächte vollkommen aufgehoben. Nach Art. 200 V.V. genießen diese Luftfahrzeuge insbesondere freie Fahrt im deutschen Luftraum, sowie jegliche Durchflugs- und Landungsfreiheit auf dem gesamten Reichsgebiet. Darüber, daß sich diese Bestimmungen allein auf Militär- und Marineluftfahrzeuge beziehen, sind niemals Meinungsverschiedenheiten entstanden und ergibt sich diese Auslegung aus der Stellung dieser Vorschrift in Teil V Abschn. 3 des V.V. — Bestimmungen über Militärluftfahrt — und der noch zu erwähnenden besonderen Regelung, die der Verkehr mit „Zivilflugzeugen" der a. a. Mächte im XI. Teil gefunden hat. Im Weiteren hat die Botschafterkonferenz sogar ausdrücklich anerkannt, daß nur Kriegsluftfahrzeuge der Besatzungsmächte diese Sonderstellung beanspruchen könnten, indem sie die Auffassung der deutschen Regierung teilte, daß allein die Sicherheit der Besatzungsheere dieser Maßnahme zu Grunde liege, mithin auch allein deren Luftfahrzeuge berechtigen könne. Daraus ergibt sich dann auch die Bestimmung, daß sich dieses Recht nur auf die Dauer der Besetzung deutschen Gebietes durch fremde Truppen erstrecken soll.

16) Vgl. den auf Seite 30 zit. Artikel im „l'Auto", der ausdrücklich von „Irrtum" spricht.

Die weitere Einschränkung, die der V.V. in Teil XI — „Luftfahrt" — dem deutschen Lufthoheitsrecht auferlegte, ist seit dem 1. Januar 1923 aufgehoben. Die Art. 313—316 V.V. schränkten die deutsche Lufthoheit gegenüber den zivilen Luftfahrzeugen der Verbandsmächte auf das nämliche Maß ein, wie Deutschland sein Hoheitsrecht gegenüber seinen eigenen Luftfahrzeugen zum Ausdruck brachte. Deutschland war gezwungen, den Ein- und Durchflug fremder Luftfahrzeuge in seinem Luftraum, die Landung und den Wiederaufstieg auf seinem Staatsgebiet zu dulden. Aber die Luftfahrzeuge der Verbandsmächte unterlagen im Gegensatz zu ihren Militärfahrzeugen allen Vorschriften des zivilen und öffentlichen Rechts wie die deutschen Luftfahrzeuge. Aus diesem Prinzip ergab sich, wie wir weiter unten noch sehen werden, ein wirksames Mittel für die Befreiung der deutschen Luftfahrt.

Die weiteren Vorschriften des Teils XI stellen nichts anderes dar als die Konsequenzen aus der Einschränkung der deutschen Lufthoheit, so die Verpflichtung der deutschen Behörden Zeugnisse und Bescheinigungen ausländischer Staaten als den für deutsche Luftfahrzeuge vorgeschriebenen entsprechenden Urkunden gleich zu achten (Art. 317), so das Verlangen der Meistbegünstigung für die Luftfahrzeuge der a. a. Mächte im Handels-Luftverkehr und zuletzt die zwangsweise Einführung der Verkehrsvorschriften des zwischen den a. a. Mächten abgeschlossenen Uebereinkommens. —

Neben diesen die deutsche Lufthoheit über dem gesamten Reichsgebiet einschränkenden Vertragsbestimmungen wurde dieselbe vermittelst der uns noch mehrfach begegnenden Interpretationsmethode der Verbandsmächte in zwei durch den V.V. geschaffenen Gebietsteilen innerhalb des deutschen Reiches beeinträchtigt bezw. aufgehoben: in der sogenannten neutralen Zone und innerhalb des besetzten Gebietes.

Die Art. 42 und 43 des V.V. bestimmen, daß innerhalb der neutralen Zone [17]) die Beibehaltung aller materiellen Vorkehrungen für eine etwaige deutsche Mobilmachung verboten sei. Auf diese Vertragsklausel stützte die Botschafterkonferenz ihren der deutschen Regierung in einer Note vom

17) D. i. das Gebiet auf dem linken Rheinufer und innerhalb einer 50 km östlich des Stromes verlaufenden Linie.

15. Dezember 1920 mitgeteilten Beschluß, wonach innerhalb des durch Art. 42 V.V. umschriebenen Gebietes keinerlei Anlagen für den Luftverkehr unterhalten werden dürften und daß im weiteren jeglicher deutscher Luftbetrieb in besagter Zone verboten sei; während sich das erste Verbot auf die Geltungsdauer des V.V. erstreckt, sollte der Luftverkehr nach Aufhebung des Bauverbotes [18]) wieder gestattet sein. Alle Vorstellungen der deutschen Regierung beim Botschafterrat gegen diesen willkürlichen Beschluß waren erfolglos [19]).

Die Interalliierte Rheinlandoberkommission (Irko) hatte bereits durch ihre V.O. 36 jede Regelung, die die Reichsstellen über den Verkehr mit Luftfahrzeugen getroffen hatten, für die ihr unterstehenden Gebiete aufgehoben und damit die aus der — weder vom V.V. noch vom Rheinlandstatut [20]) aufgehobenen — Gebietshoheit Deutschlands über diese Gebietsteile resultierende Hoheit im Luftgebiet beseitigt. Die oben erwähnte Note des Botschafterrats hatte aber nicht allein das Verbot des Flugbetriebes in der neutralen Zone zum Gegenstand, sondern sie griff sogar in die Befugnisse des interalliierten hohen Ausschusses ein, indem sie im weiteren ausführte, daß das Ueberfliegen der Rheinlande auch nach Aufhebung des Bauverbotes (s. o.) so lange untersagt sei, als Deutschland nicht in die Konvention vom 13. Oktober 1919 aufgenommen oder zum Beitritt in den Völkerbund zugelassen sei. Nur und erst dann, wenn eine dieser Voraussetzungen erfüllt ist, dürften die zivilen deutschen Luftfahrzeuge wieder das Rheinland überfliegen und dabei die Anlagen benützen, die auf den militärischen Flugplätzen der Besatzungsmächte deren eigenen zivilen Luftfahrzeugen zur Verfügung stehen. Erst in ihrer V.O. 80 [21]) brachte die Irko selbst ihren Standpunkt in übereinstimmender Weise zum Ausdruck, indem sie „aus Gründen der Sicherheit der Besatzungstruppen" — also gemäß Rheinlandabkommen § 3 innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs — trotz energischen Widerspruchs der deutschen Regierungsstellen [22]) jegliches Ueberfliegen des besetzten Gebietes mit

18) S. S. 28 der Abhandlung.
19) N. f. L. 1921 S. 474.
20) Rheinlandabkommen v. 28. Juni 1919 (R.G.B. 1919, S. 1337).
21) N. f. L. 1921 S. 409.
22) Vgl. Vogels a. a. O. S. 58. Schreiben des Reichskommissars vom 23. Mai 1921 und die Antwort der Irko vom 4. Juni 1921.

deutschen Luftfahrzeugen verbot, während für andere Luftfahrzeuge, die nicht den Besatzungsmächten angehören, eine Erlaubnis der Irko erforderlich wäre. „Niemals", so lautet Art. 1 Abs. 2 der V.O. 80, „sollte aber im besetzten Gebiete eine deutsche Luftverkehrsanlage geschaffen werden dürfen."

Die Berufung des Botschafterrats auf Art. 43 des V.V., einer Klausel des Abschn. 3 des III. Teiles, kann, wie sich aus dem Wortlaut schon ergibt, nicht als rechtliche Begründung seines Beschlusses anerkannt werden. Selbst wenn man den Standpunkt der Verbandsmächte teilte, in jedem Luftfahrzeug ein Kriegsgerät zu sehen, so würde man doch bei den Anlagen für den zivilen Luftbetrieb vergeblich nach den Merkmalen von Vorkehrungen für eine „Mobilmachung" suchen; mit derselben Begründung müßten dann Eisenbahnanlagen und sonstige dem Verkehr dienende technische Einrichtungen beanstandet werden. Von welcher Seite aus man die Argumentation des Botschafterrats auch beleuchtet, immer wird uns ihre Unhaltbarkeit entgegentreten, kommt uns immer wieder erneut zum Bewußtsein, daß die Gegnerstaaten nicht die „Auslegung" eines Vertrages nach völkerrechtlichen Grundsätzen in ihren Noten anstreben, sondern allein das weitere „Diktieren" von Forderungen, um die Lücken des V.V. auszufüllen. Noch weniger kann aber das Verbot des Ueberflugs der neutralen Zone im V.V. seine rechtliche Stütze finden, und der Botschafterrat versuchte auch garnicht erst nach einer solchen zu „suchen" oder sie zu „konstruieren", sondern verbot kurzerhand jeglichen deutschen Flugbetrieb in dieser Zone. Was nun die Rechtsgültigkeit der V.O. 80 der Rheinlandkommission betrifft, die sich das in der Note des Botschafterrates vom 15. Dezember 1920 ausgedrückte Verbot des Flugverkehrs im besetzten Gebiet zu eigen gemacht hatte, so liegen hier die Verhältnisse nicht viel anders.

Nach § 3 des Rheinlandstatutes ist der Hohe Ausschuß befugt, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, soweit dies für die „Sicherheit der Streitkräfte der a. a. Mächte nötig ist". In einem Schreiben vom 29. Juli 1919 anerkannten die Verbandsmächte ausdrücklich [23]), daß durch dieses Verordnungsrecht weder die Gesetzgebungsbefugnis des deutschen Reiches in diesem Gebiet außer Kraft gesetzt sei, also auch nicht die Luftfahrtgesetze, noch daß die Verkehrs-

23) Vgl. Vogels a. a. O. S. 52, §§ 3 und 4.

freiheit zwischen dem besetzten und unbesetzten Gebiet gehemmt sein werde — sofern die Sicherheit der Besatzung dies nicht erfordere. So wenig wie in den Anlagen für den Luftverkehr „Vorbereitungen für die Mobilmachung" gesehen werden können, so wenig kann durch zivile Luftfahrzeuge, zumal wenn sie den von den Verbandsmächten nachmals selbst aufgestellten Kategorien entsprechen, die Sicherheit der Besatzungstruppen irgendwie beeinträchtigt werden. Nur die maßlose Angst der Alliierten und ihr Mißtrauen gegen alles Deutsche kann als „Erklärung" für die Behauptung betrachtet werden, daß zivile, den Forderungen der Entente entsprechende Luftfahrzeuge eine „Gefahr" für die mit neuzeitlicher Bewaffnung ausgestatteten Besatzungstruppen darstellen sollen. Eine „rechtliche" Begründung für diese erneute Knebelung der deutschen Luftfahrt findet sich aber weder im V.V. noch etwa im Rheinlandabkommen, so daß also für Deutschland keine völkerrechtliche Verpflichtung bestand, dem Verlangen der Verbandsmächte irgendwie zu entsprechen, wenn auch de facto eine Nichtbeachtung dieser Forderungen nicht in Frage kommen konnte. — So ist vom völkerrechtlichen Standpunkt aus das Verbot des Reichsministers vom 3. August 1921, das besetzte Gebiet und die neutrale Zone zu überfliegen, zu beurteilen.

Erst im Rahmen der Besprechungen zu Paris über die Neugestaltung der völkerrechtlichen Grundlagen der deutschen Luftfahrt, im Jahre 1926, war die Möglichkeit geboten, auch die Frage der deutschen Luftfahrt in den genannten Gebieten wirksam zur Debatte zu stellen [24]). Der Erfolg ist nicht ausgeblieben.

Die Botschafterkonferenz erklärte gegenüber der deutschen Regierung im Laufe des Notenaustausches ihr Einverständnis zur Einrichtung von vier Flughäfen und von zwölf Verkehrslandeplätzen innerhalb der 50 km-Zone, mit Ausnahme des von den a. a. Mächten besetzten Gebietes. Danach hat Deutschland das Recht, in Köln und Frankfurt a. M., sowie an zwei weiteren beliebigen Plätzen des Rheinlandes je einen neuzeitlichen Flughafen [25]) zu errichten. An zwölf weiteren beliebigen Orten ist Deutschland befugt, sogenannte Verkehrslandeplätze zu errichten; diese unterscheiden sich von den sogenannten Flughäfen dadurch, daß ihre Anlagen

24) S. S. 35 der Abhandlung.
25) Vgl. D.L.V.G. §§ 7 ff.

nur den notwendigsten Bedürfnissen rascher und sicherer Verkehrsabwickelung Rechnung tragen, im weiteren aber nur die Möglichkeit zu Start und Landung bieten [26]). Eingehende Vorschriften kennzeichnen den Rahmen von Ausdehnung und Einrichtung solcher Flugplätze. Das Flugverbot deutscher Luftfahrzeuge in dieser Zone war ja bereits mit Aufhebung des Bauverbotes gefallen [27]).

Damit hatte aber der Botschafterrat keineswegs seinen Standpunkt in dieser Frage in Beziehung auf Art. 43 V.V. aufgegeben, und der deutsche Botschafter erklärte seinerseits, daß er die Entscheidung der Konferenz zwar zur Kenntnis nehme, daß die deutsche Regierung aber nach wie vor an ihrer Auffassung festhalte, daß Art. 43 keine Rechtsstütze für das grundsätzliche Verbot in der 50 km-Zone Fluganlagen zu schaffen, ergeben könne. Der so geschaffene Zustand ist also nur ein tatsächlicher.

Im besetzten Teil der 50 km-Zone, der der interalliierten Rheinlandoberkommission untersteht, ist die deutsche Lufthoheit grundsätzlich wieder hergestellt. Eingeschränkt bleibt dieselbe jedoch durch die allgemeinen Befugnisse, die der Irko im Interesse der Besatzungstruppen eingeräumt worden sind, und der die Gebietshoheit des deutschen Reiches in diesen Territorien allgemein unterworfen ist. Die V.O. 80 der Irko ist durch die V.O. 309 ersetzt worden [28]).

Die deutschen Rechtsnormen über die Luftfahrt sind im besetzten Gebiet unter den allgemeinen Bedingungen wieder anwendbar. Das Ueberfliegen des besetzten Gebietes ist jedoch nicht schlechthin freigegeben, sondern für deutsche Luftfahrzeuge und solche fremder Staaten, mit denen Deutschland im Vertragsverhältnis steht, von einer Genehmigung der Irko abhängig. Eine solche Erlaubnis kann aber weder an Militärpersonen, noch an Angehörige der Polizei erfolgen (Art. 5); auch sind von der Luftbeförderung im besetzten Gebiet gewisse Gegenstände ausgeschlossen.

So erfreulich es auch ist, daß die Verhandlungen zu einer Aenderung des bisherigen Zustandes in den beiden Gebieten geführt haben, die es Deutschland ermöglicht, die Vorteile dieses neuzeitlichen Verkehrsmittels auch deren

---

26) Vgl. Die „Richtlinien" des R.V.M. über die Anlage von Flughäfen und Landeplätzen, N. f. L. 1925, S. 377.

27) S. S. 21 u. 28 der Abhandlung.

28) V.O. v. 17. August 1926, N. f. L. 1926, S. 473.

Bevölkerung und Industrie zu gute kommen zu lassen, so müssen wir doch mit Bedauern feststellen, daß sich die Verbandsmächte acht Jahre nach Kriegsende immer noch nicht dazu aufraffen können, die Handhabung der Vertragsklauseln in ehrlicherer und entsprechenderer Weise durchzuführen. Mit dem Erfolg von Paris dürfen wir uns keineswegs zufrieden geben, denn noch weit sind wir davon entfernt, die uns durch den V.V. gewährleistete Lufthoheit in den bezeichneten Gebieten wieder hergestellt zu sehen und die Einwände, die sich gegen die Vorgänger der heutigen Regelung erheben ließen, richten sich gleichermaßen auch gegen diese. Weder Art. 43 des V.V. ist für die Anlagen der entmilitarisierten Zone anwendbar, noch hält sich die V.O. 309, so wenig wie V.O. 80, im Rahmen der der Rheinlandoberkommission zustehenden Befugnisse. So wenig aber bisher die Einwände der deutschen Regierung gegen die Willkürlichkeiten der Verbandsmächte von durchschlagendem Erfolg gekrönt waren, so wenig darf man hoffen, daß neue Vorstellungen mit denselben Argumenten die a. a. Mächte zur Aufgabe ihres rechtswidrigen Standpunktes bewegen könnten.

III.

Der Friedensvertrag und seine Bedeutung für die deutsche Verkehrsluftfahrt.

1. Bis zu den Begriffsbestimmungen.

In der Einleitung bezeichneten wir als eine der Wurzeln der Sonderstellung, die Deutschland auch heute noch im internationalen Luftverkehrsrecht einnimmt, den Vertrag von Versailles. Notwendig ist es aber, darauf hinzuweisen, daß, abgesehen von der in der Vorbemerkung bereits behandelten Einschränkung der deutschen Lufthoheit, der V.V. selbst keinerlei Bestimmungen über die deutsche Zivilluftfahrt getroffen hat, daß es vielmehr die in der Folgezeit von den Verbandsmächten zur Anwendung gebrachte Auslegungsmethode war, die aus den allein auf die deutsche Kriegsluftfahrt abgestellten Vorschriften des V. Teiles des V.V. die fehlenden Bestimmungen herausinterpretierte und noch herausinterpretiert. Deshalb müssen wir uns auch im Rahmen unserer Aufgabe mit diesen militärischen Bestimmungen näher befassen.

Bei dieser Gelegenheit darf nicht unerwähnt bleiben, daß wir es bei dem Werk von Versailles tatsächlich mit einem „Vertrag" zu tun haben. Das „Diktat von Versailles" spielt in unserer an Schlagworten so reichen Gegenwart im politischen Kampfe eine große Rolle. Seine wahre Rechtsnatur zu erkennen, ist aber für die Auslegung seines Inhaltes von großer Bedeutung. — Zu Beginn der Friedensverhand-

lungen zu Paris wurde einfach bestimmt, daß die Konferenz ohne die Zuziehung Deutschlands tagen sollte. Der Friede sollte ein Diktat- und kein Verhandlungsfriede werden. — Das Produkt der monatelangen Diskussionen nennt sich aber selbst einen „Vertrag". Allzu durchsichtig ist der Grund, der die Verbandsmächte bewog, ihrem Machwerk das Mäntelchen eines zweiseitigen Rechtsgeschäftes umzuhängen — es einen Vertrag zu nennen. Für uns muß aber die Tatsache ausschlaggebend sein, daß es sich nach dem nach außen erkennbaren Willen b e i d e r Parteien um einen Vertrag handeln soll; demzufolge sind aber auch die völkerrechtlichen Auslegungsgrundsätze für Verträge zur Anwendung zu bringen, die sich im übrigen aus denen des Privatrechts heraus entwickelt haben und daher in den Grundlehren mit diesen übereinstimmen. So schreibt Liszt [29]): „Sätze, wie der, daß erst der Wille beider Parteien dem Vertrage den Sinn geben kann, oder der, daß, wo dieser Sinn nicht erforscht werden kann, die Auslegung zu U n g u n s t e n dessen, der einseitig Vorteile fordert, ausfallen muß (in dubio pro reo), sind Gemeingut aller Kulturrechte, also auch des Völkerrechts." Wieweit sich die alliierten Machthaber von diesen Grundsätzen entfernten, werden die folgenden Ausführungen zeigen. —

Dreierlei Motive lagen den Bestimmungen des Teiles V des V.V. „Ueber Landheer, Seemacht und Luftfahrt" zu Grunde: Wilsons neue Idee einer Völkerversöhnung, die sich in einem den Frieden garantierenden Völkerzusammenschluß, der die Staaten jeglicher Rüstungen enthebe [30]), ausdrücken sollte; Frankreichs unermüdlicher Ruf nach Sicherheit; das für uns weitaus am bedenklichsten, am gefährlichsten, da gerade in diesem Teil am wenigsten vermutete, verfochten Englands Abgesandte: der Schlag gegen die Wirtschaft und Technik Deutschlands, gegen die deutsche Flugindustrie insbesondere.

„Should Germany ever succeed in taking the lead in aerial navigation . . . ." [31]), das war es, was Albions Unterhändler die Feder führte. Der wirtschaftliche Vorsprung Deutschlands mußte durch eine Radikalkur ausgelöscht werden, damit allein das eigene industrielle Leben von den

29) A. a. O. S. 262.
30) Vgl. die Präambel z. V. Teil des V.V.
31) Treaty S. 136.

neuesten Errungenschaften der Technik die Früchte genoß und ungestörter sich entfalten konnte [32]). Was England mit diesen „militärischen" Klauseln anstrebte, war weniger die eigene Sicherheit, als das verhüllte wirtschaftliche Auswerten des neuen Verkehrsmittels.

Die Generalklausel zur Erreichung dieser Ziele war und ist noch heute Art. 198 V.V.: „Deutschland darf Luftstreitkräfte weder zu Lande noch zu Wasser als Teil seines Heerwesens unterhalten." Nahezu sämtliche Einschränkungen, denen die deutsche Luftfahrt, auf welchen Gebieten es auch sei, in der Folgezeit unterworfen wurde, beruhen auf der rechtsbeugenden Auslegung dieses Artikels, insbesondere auf der allem Recht widersprechenden Umschreibung dessen, was unter „Luftstreitkräfte" zu verstehen sei.

Zunächst aber hatte sich die Entente in den Art. 201 und 202 die Mittel sichergestellt, um gegen die deutsche Luftfahrzeug i n d u s t r i e den entscheidenden Schlag zu führen: die Auslieferung allen militärischen Luftfahrzeuggerätes binnen drei Monaten und das Verbot innerhalb einer sechsmonatlichen Frist nach Inkrafttreten des Vertrages [33]) Luftfahrzeuge oder Teile von solchen zu bauen oder einzuführen. Nachdem die Botschafterkonferenz [34]) und die Ilük [35]) bereits durch eine Reihe von Noten unter dem schärfsten Protest der amtlichen deutschen Stellen die ungeheuerlichsten Forderungen zur Durchführung dieser beiden Artikel an Deutschland gestellt hatte, so die Anwendung von Art. 201 auch auf Bau und Einfuhr von Zivilluftfahrzeugen und die Verquickung der Terminbestimmung dieses Artikels mit der des Art. 202 [36]), erließ der oberste Rat am 29. Januar 1921 nach einer Konferenz eine Entwaffnungsnote [37]), die, ohne auf die deutschen Einwände einzugehen, folgende Vorschriften über die Luftfahrt enthielt:

---

32) Vgl. Temperley. Auf eine Anfrage anläßlich der Friedensverhandlungen in Paris betr. das Verbot des deutschen Luftverkehrs im Hinblick auf die leichte Umwandlung von Verkehrs- in Kriegsflugzeuge erklärte England: Ja. Eine hinreichende Zeit lang, um die gegenwärtig sehr ausgedehnte Flugzeugindustrie zu vernichten.

33) Gem. Art. 440 V.V. der 10. Januar 1920.

34) Der Botschafterrat ist die endgültig entscheidende Instanz bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung des V.V.

35) Int. Luftfahrt-Ueberwachungs-Kommission auf Grund Art. 210 V.V.

36) Vgl. Anlage I.

37) Vgl. Kalendarium 1921, Bd. I.

1. Die durch V.V. Art. 202 verlangte Ablieferung allen deutschen Kriegsluftgerätes muß bis zum 15. Mai 1921 erfolgt sein.
2. Deutschland muß die Ausführung der Entscheidung von Boulogne sicherstellen. (D. i. die Verquickung der Fristen von Art. 201 und 202, s. o.)
3. Deutschland muß für die Zerstörung [38]) von Zeppelinen die verlangte Entschädigung leisten. Die Einzelheiten derselben werden durch einen besonderen Vertrag bestimmt.
4. Für die Ausfuhr von Kriegsluftfahrtgerät muß Deutschland die verlangte Entschädigung von 25 Mill. Mark zahlen.
5. Deutschland muß die Entscheidung vom 8. November 1920 befolgen, wonach die Verwendung von Flugzeugen bei seinen Polizeiformationen untersagt ist. Deutschland muß „die Begriffsbestimmungen" anerkennen, die aufgestellt werden, um die zivile Luftfahrt von der durch Art. 198 V.V. verbotenen militärischen zu unterscheiden und die beständige Ueberwachung der Einhaltung dieser Verpflichtung dulden.

Als die deutsche Regierung erneut auf den klaren Wortlaut des Art. 201 V.V. hinwies, sich aber trotzdem nochmals einem Schiedsgericht zu unterwerfen bereit erklärte und auf ihrem bisherigen Standpunkt beharrte und sich weigerte, die zur Durchführung obiger Forderungen notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, verließ die Botschafterkonferenz vollends den Boden einer rechtlichen Argumentation und verlangte unter Androhung schärfster Zwangsmaßnahmen, so Besetzung des Ruhrtales ab 12. Mai 1921, im Londoner Ultimatum [39]) vom 5. Mai 1921 die Anerkennung und Durchführung, der der deutschen Regierung durch die Verbandsmächte in der Entwaffnungsnote vom 29. Januar 1921 aufgegebenen Verpflichtungen [40]) betreffend die Luftfahrt.

Unter dem Zwange der angedrohten Gewaltmaßregeln gab die deutsche Regierung nach Zustimmung des Reichs-

38) Am 23. Juni und 29. Juli 1919.
39) Vgl. Anl. II. Kalendarium Bd. 1921, Teil II, S. 265.
40) Vgl. Anl. II.

tages [41]) durch Note vom 11. Mai 1921 ihren bisherigen Widerstand auf und nahm das Ultimatum an.

Dieses Verfahren zeigt blitzartig, wie wenig die Alliierten gesonnen waren, die sinngemäße Auslegung des Vertragstextes anzustreben, vielmehr benützten sie jede der zahlreichen Unklarheiten, um entgegen den anerkannten Regeln des Völkerrechts das ihren Zielen vorteilhafteste aus den Vertragsklauseln herauszulesen. Zeigt sich aber, wie in unserem Falle, eine Lücke in ihrem Machwerk, so mußten ultimative Forderungen die Erreichung ihres Zieles sicherstellen. Wie selbst im Lager unserer Gegner das Ultimatum nicht mehr als Auslegung der Bestimmung des V.V. angesehen wurde, zeigt ein Artikel der französischen Zeitschrift l'Auto vom 12. Mai 1921: „Les alliés réparent l'erreur du traité [42]).

Diesen Bestrebungen, die deutsche Luftfahrt im Gesamten zu vernichten, stand aber bisher noch deutscher Erfindergeist und deutsche Schaffenskraft entgegen. Die halbjährige Frist des Art. 201 stellte in ihrer wahren Natur [43]) nichts als eine Schonzeit für die Entwicklung, sowohl in Industrie-, wie verkehrstechnischer Beziehung, der französischen und englischen Luftfahrt dar. Als weder auf dem einen noch auf dem andern Gebiet innerhalb der bestimmten Frist das Ziel erreicht wurde, ja die deutsche Industrie dagegen auf ganz neuen Wegen [44]) hervorragende Erfolge erzielt hatte, mußte mit allen Mitteln versucht werden, den Konkurrenten am Boden zu halten und möglichst sich selbst in den Besitz der Produkte deutscher Arbeit zu setzen. Die Ausdehnung des Art. 201 auf zivile Luftfahrzeuge, die Verlängerung der Frist des Bauverbotes durch Verquickung von Art. 201 und 202 sollten endgültig der deutschen Luftfahrtindustrie die Existenzmöglichkeit rauben und damit ihre gefährliche Konkurrenz für immer ausschalten.

Am 1. Februar 1922 erkannte endlich die Botschafterkonferenz die Erfüllung des Art. 202 V.V., gemäß Londoner Ultimatum Ziffer 2 [45]), an, und teilte der deutschen Regierung gleichzeitig mit, daß die dreimonatliche Frist, nach deren Ablauf die Aufnahme der Herstellung und Einfuhr von

41) Stimmenverhältnis 220 : 170.
42) Zit. b. Pfeil a. a. O. S. 54.
43) Angeblich sollte sie eine „Kontrollfrist" sein.
44) Z. B. Metallflugzeuge von Prof. Junkers.
45) N. f. L. 1922.

zivilem Luftfahrtmaterial wieder erlaubt sei, am 5. Februar beginne, die Wiederaufnahme also am 5. Mai erfolgen könne.

Eine Definition des Begriffs „Luftstreitkräfte" war im V.V. nicht gegeben und nach dem erwähnten Londoner Ultimatum vom 5. Mai 1921, in dem plötzlich von „militärischer Luftfahrt", also einem viel weiteren Rahmen, die Rede ist, war die Umschreibung der verbotenen Luftfahrt einer besonderen von Deutschland bereits anerkannten Bestimmung vorbehalten worden. Jedoch hatten die Verbandsmächte in Art. 31 des P.L.A. bereits ihre Auffassung in rechtsschöpferischer Weise zum Ausdruck gebracht: „Jedes von einer hierzu beauftragten Militärperson befehligte Luftfahrzeug wird als Militärluftfahrzeug betrachtet." — Allgemein konnte nun erwartet werden, daß die von der Botschafterkonferenz zu treffende Definition aus dem in Art. 31 statuierten Prinzip abgeleitet werden würde.

Niemand aber rechnete mit der Mentalität unserer Gegner. Ein überaus wirksames Mittel hatte sich so die Entente geschaffen, um die Entwicklung des deutschen Luftfahrwesens in den ihr zusagenden Bahnen und Schranken zu halten, falls die an der Schutzfrist etc. geknüpften Erwartungen auf das Aufblühen der eigenen Flugindustrie sich nicht verwirklichen sollten.

Ab 5. Mai 1922 sollte der Bau von Luftfahrzeugen wieder gestattet sein; erst am 14. April gab die Botschafterkonferenz der deutschen Regierung die in der Pariser Entwaffnungsnote (Ziffer 5, Satz 2) angekündigten „Begriffsbestimmungen" [46]) bekannt und teilte gleichzeitig die Einsetzung des mit der Ueberwachung betrauten „Luftfahrt-Garantie-Komitees" mit. Um die Gegenüberstellung mit dem Ergebnis der Pariser Verhandlungen von 1926 zu ermöglichen, sei im Folgenden der Text dieser sogenannten „neuen Regeln" wörtlich wiedergegeben, im übrigen sei aber mit Rücksicht darauf, daß diese nun seit Jahren schon überholt sind, auf eine eingehende rechtliche Behandlung derselben verzichtet, bezw. dem Abschnitt über die Pariser Verhandlungen vorbehalten.

Es waren als Kriegsgerät, also als verboten anzusehen:

Reg. I. Jeder Einsitzer mit mehr als 60 P.S. Motorenleistung.

---

46) N. f. L. 1922 S. 213. In innerstaatliches Recht übergeführt durch V.O. vom 5. Mai 1922 „Ueber den Luftfahrzeugbau" (R.G.Bl. 1922, I, S. 476).

Reg. II. Flugzeuge, die ohne Führer fliegen können.

Reg. III. Jedes Flugzeug mit Panzerung oder irgend einem Schutzmittel oder Einrichtung zum Befestigen irgend einer Bewaffnung, Geschützes, Torpedos oder Bomben, oder mit Zielvorrichtungen für diese.

Reg. IV. Flugzeuge von mehr als 4000 m Steighöhe bei voller Belastung. (Flugzeuge mit überverdichteten Motoren gelten eo ipso als Kriegsgerät.)

Reg. V. Flugzeuge mit einer Geschwindigkeit von 170 km bei Höchstleistung und Volladung in 2000 m Höhe.

Reg. VI. Flugzeuge, deren Brennstoffmenge: $\frac{800 \times 170}{V}$ g pro Arbeits-P.S. überschreitet, wobei V die Geschwindigkeit bei Vollbelastung und Höchstleistung in 2000 m Höhe bedeutet. (Aktionsradius also höchstens 600 km.)

Reg. VII. Flugzeuge, die bei Erfüllung der Regeln IV, V und VI eine Nutzlast von mehr als 0,6 t tragen können, Führer, Mechaniker und Meßgeräte eingerechnet.
Ohne Eingliederung werden als Kriegsgerät bezeichnet:
1. Starre Lenkluftschiffe von über 30 000 cbm;
2. Halbstarre von über 25 000 cbm;
3. Unstarre von über 20 000 cbm.

Reg. VIII. Anmeldung sämtlicher Fabriken, die sich mit der Herstellung von Luftgerät befassen, sowie Eintragung aller Flugzeuge, Führer und Flugschüler in Listen gemäß den Vorschriften des P.L.A.; die zur Verfügung des Garantiekomitees zu halten sind.

Reg. IX. Das Garantiekomitee bestimmt weiterhin, welche Mengen von Flugmotoren, Einzel- und Zubehörteilen als notwendiger Vorrat vorhanden sein dürfen.

Die Note forderte aber noch weiter die offizielle Anerkennung der Erweiterung der Befugnisse des in Ziffer 5, Satz 3, der Entwaffnungsnote vom 29. Januar 1921 vorgesehenen Luftfahrtgarantiekomitees. Nicht mehr, wie im Ultimatum vom 5. Mai 1921 vorgesehen, nur die Ueberwachung der Einhaltung der „Begriffsbestimmungen" sollte die Aufgabe der Kommission sein, sondern ihre Befugnisse

sollten sich auch auf die Kontrolle der weiteren Vorschriften des V.V., also insbesondere der Art. 170 und 198, erstrecken; damit trat aber das Garantiekomitee als Ilük unter neuem Namen in dessen alte Rechte ein, ja, ihre Befugnisse reichten noch weit über diejenigen der durch Art. 210 eingerichteten Kommission hinaus, da für sie nun die Möglichkeit geschaffen war, auch die deutsche Zivilluftfahrt ihren Kontrollmaßnahmen zu unterwerfen, eine Befugnis, die bereits die Ilük in mehreren Noten [47]) ohne Erfolg für sich in Anspruch zu nehmen versuchte.

Unter den bestehenden Verhältnissen sah sich Deutschland gezwungen, seine Anerkennung zu erteilen, und die deutsche Regierung ernannte einen „Kommissar" für den Luftfahrzeugbau zu ihrer Vertretung gegenüber dem Garantiekomitee [48]). — Im weiteren bestimmte die Note, daß die getroffenen Bestimmungen „alle zwei Jahre nachgeprüft werden sollten, um die Aenderungen zu berücksichtigen, die die Fortschritte der Luftfahrt erforderlich machten".

Am 24. Juni 1925 [49]), also über drei Jahre nach Aufstellung der Begriffsbestimmungen, überreichte nach dauernden Vorstellungen von Seiten Deutschlands die Botschafterkonferenz auf Grund „sachverständiger" Beratung eine Note mit den „anpassenden" Bestimmungen; im Grunde eine Neufassung der „neun Regeln", die an Stelle der erwarteten Erleichterungen neue Verschärfungen enthielt.

Regel III der neuen Abfassung bestimmt: Jede Ueberladevorrichtung, die gestattet, die Motorleistung zu erhöhen, sowie die damit ausgestatteten Flugzeuge gelten als Kriegsgerät. Was bisher nur als Anhang der Regel zur Auslegung erklärt war, wird jetzt zum förmlichen Verbot erhoben. Eine Erweiterung erfuhr die Regel III durch die Bestimmung, daß jede Anordnung, die die Anpassung ziviler Flugzeuge an militärische Zwecke erleichtert und jedes Flugzeug oder jeder Motor, die mit einer derartigen Vorrichtung oder Anordnung versehen sind, werden als militärisch, somit als Kriegsgerät angesehen.

Weit bedeutsamer ist aber die Neufassung der Regeln VIII und IX. Neben den verschiedenen bereits angelegten Listen, die nun nicht mehr nach dem Muster des P.L.A.,

47) Die Noten der Ilük vom 28. Oktober 1919 und 25. August 1920 blieben ohne Antwort von deutscher Seite, abgedruckt bei Basarke a. a. O.

48) N. f. L. 1922, S. 241.

49) N. f. L. 1925.

sondern nach Anordnung der Garantiekommission zu führen sind und denselben vierteljährlich zu „überreichen", also nicht mehr nur zu deren Verfügung zu halten sind, hatte die deutsche Regierung dem Garantiekomitee alle Nachweise der Einfuhr (einschl. der Durchgangseinfuhr) und der Ausfuhr für alle Flugzeuge und alles Luftfahrtgerät mit allen Einzelheiten, die vom Komitee verlangt werden, zu beschaffen. Unverhüllte Fabrikspionage drückt sich in dem Verlangen aus, daß dem Garantiekomitee vor Baubeginn die Baumuster eines Flugzeugs oder Motorenmusters einzureichen sind, „um zu vermeiden, daß das Garantiekomitee ein solches nach dem erfolgten Bau zerstören muß". Nach Regel IX unterliegt nicht nur die Zahl der gestatteten Flugmotoren etc. der Bestimmung des Komitees, sondern die Zahl der Flugzeuge und Motoren und die Menge des Luftfahrzeuggerätes einerseits, die Zahl der Flugzeugführer und Flugschüler andererseits darf den angemessenen Bedarf der Zivilluftfahrt in Deutschland, wie er vom Garantiekomitee festgesetzt wird, nicht übersteigen.

Schlecht wäre es um die Technik bestellt, würden ihre Fortschritte in den folgenden Jahren dem Rahmen entsprochen haben, den die Botschafterkonferenz für die Abänderung der Regeln V, VI und VII zu Grunde legte. Die Höchstgeschwindigkeit der Regel V war von 170 auf 180 km die Stunde erhöht worden — unter Aufrechterhaltung der sonstigen Vorschriften dieser Ziffer —, und Regel VI erfuhr eine entsprechende Vermehrung der zulässigen Brennstoffmenge. Schließlich wurde das Ladungsgewicht der Regel VII von bisher 0,6 t auf 0,9 t erhöht.

Eines Kommentars zu diesen fortschrittlichen Abänderungen der Begriffsbestimmungen bedarf es nicht; die deutsche Regierung würdigte die Note des Botschafterrates keinerlei Antwort, damit zum Ausdruck bringend, daß sie die erfolgte Neufassung als nicht der Note vom 14. April 1922 entsprechend zurückweise.

Die Auswirkung der Begriffsbestimmungen auf das deutsche Luftwesen, insbesondere aber auf die Luftfahrtindustrie, war vernichtend. Waren von annähernd 40 Fabriken, die sich während des Krieges mit dem Bau von Luftfahrzeugen befaßten, in der Nachkriegszeit durch Stilllegung, Umstellung und Auswanderung als Auswirkung des gänzlichen Bauverbotes nur mehr sechs übrig geblieben, so war diesen durch die neuerlichen Knebelungen auch die

Hoffnung auf eine nunmehrige freie Entfaltungsmöglichkeit genommen, da sie durch die von keiner Sachkenntnis getrübten Bestimmungen jeder Wettbewerbsfähigkeit mit der ausländischen Industrie beraubt waren. War es aber verboten, Fahrzeuge herzustellen und zu verwenden, wie sie die Bedürfnisse eines wirtschaftlichen Verkehrs erfordern, so mußte jede weitere Entwicklung des Luftverkehrs, in inländischer wie internationaler Beziehung, für Deutschland in Frage gestellt sein.

Der dem deutschen Volke eigenen Energie ist es zu danken, daß das von den Alliierten mit ihren Vorschriften erhoffte und von uns Deutschen befürchtete Ziel nicht erreicht worden ist. Mit großer Zähigkeit ist es gelungen, durchzuhalten und im Rahmen der uns gestatteten Entfaltung ein Luftfahrwesen zu schaffen, das dem der übrigen Staaten in nichts nachsteht. War es erst die Notwendigkeit des Krieges, die immer zu neuen Taten drängte und befähigte, so waren es in der Folgezeit die ununterbrochenen Knebelungen, die sich die deutsche Luftfahrtechnik gefallen lassen mußte, die ihre Männer befähigte, Luftfahrzeuge zu schaffen, die Deutschland den ersten Platz in der Luftfahrzeugtechnik sicherten. Unter schweren Opfern ist es weiter gelungen, das innerdeutsche Luftverkehrswesen in dieser Zeit auf- und auszubauen zu einem System von Linien, ist es gelungen, soweit möglich auch über Deutschlands Grenzen hinaus Anschluß an fremde Staaten zu finden.

2. Die Pariser Vereinbarungen.
(22. und 23. Mai 1926.)

Für die weitere Entwicklung seines gesamten Luftfahrwesens und seiner internationalen Luftfahrtbeziehungen im besonderen waren die Verhandlungen, die Deutschland mit der Entente seit Herbst 1925 wieder aufgenommen hatte, von grundlegender Bedeutung. Nicht allein der Kampf, der seit Annahme des Londoner Ultimatums vom 5. Mai 1921 gegen dasselbe, insbesondere gegen die „Begriffsbestimmungen", überall in Deutschland, rechts wie links, einmütig geführt wurde, schuf die moralische Grundlage für eine Neuregelung, sondern Deutschland hatte in vollkommen logischer, rechtlich nicht anfechtbarer Begründung die Anwendung der „neun Regeln" auch auf die in und über Deutsch-

land verkehrenden Luftfahrzeuge der Entente ausgedehnt [50]), eine Maßnahme, die der weiteren Entwicklung des ententistischen Luftverkehrsnetzes besonders in östlicher Richtung [51]) ungemein hemmend im Wege stand.

Als der Versuch fehlschlug, die deutschen Forderungen auf Vertragserfüllung durch neuerliche „Anpassung" der Begriffsbestimmungen an die Fortschritte der Technik, wie sie die Botschafternote vom 14. April 1922 ankündigte, und deren Ergebnis vom 24. Juni 1925 Basarke [52]) mit Recht eine nur schlecht verhüllte „reformatio in peius" nennt, abzuspeisen, begannen „unter dem Geist von Locarno" im Winter 1925 tatsächliche „Verhandlungen", die von deutscher Seite aus vom Reichsverkehrsministerium geführt wurden.

Die gemeinsame Verhandlungsbasis war: Aufhebung der „Begriffsbestimmungen" gegen andere Garantien Deutschlands, das Verbot des Art. 198 V.V. durchzuführen. Das Ergebnis nach halbjähriger Verhandlungsdauer war eine gänzliche Umgestaltung der Grundlagen des deutschen Luftfahrwesens.

Das Hauptziel der deutschen Delegation bei den Verhandlungen in Paris war, da der V.V. eine Einschränkung der deutschen Zivilluftfahrt überhaupt nicht vorsah, zunächst den Boden des V.V. wieder zu gewinnen. Das bedeutete also insbesondere die Aufhebung des im Mai 1921 Deutschland aufgezwungenen Londoner Ultimatums [53]), vor allem die Beseitigung der „Begriffsbestimmungen", dazu trat noch die Anerkennung der deutschen Lufthoheit und damit der Reichsluftgesetzgebung im besetzten Gebiet, sowie eine Aenderung der Haltung der Botschafterkonferenz in der Beurteilung von Luftverkehrsanlagen in der demilitarisierten Zone [54]). Als weiteren Punkt galt es, die Auflösung des interalliierten Luftfahrt-Garantie-Komitees zu erreichen.

Wohl ist dieses Ziel nicht restlos erreicht worden, aber die Erleichterungen, die in allen Fragen erzielt werden konnten, geben praktisch der deutschen Luftfahrt die ihr aus Gewaltpolitik so lange vorenthaltene Freiheit wieder.

---

50) Vgl. hierzu D.J.Z. 1928, S. 773.

51) Frankreich unterhielt über Deutschland Flugverkehr nach der Tschecho-Slowakei und Polen.

52) A. a. O. S. 84.

53) S. S. 29 der Abhandlung.

54) S. S. 20 der Abhandlung.

Im Folgenden sei nun der wesentliche Inhalt der neuen Pariser Luftfahrt-Vereinbarungen (21. und 22. Mai 1926 [55]), die allerdings keinen einheitlichen „Vertrag", sondern lediglich das Ergebnis eines eingehenden diplomatischen Notenaustausches zwischen Botschafterkonferenz und dem deutschen Botschafter in Paris darstellen, betrachtet, die im weiteren sich aber als nichts anderes kennzeichnen, als die Bedingungen, unter denen die Entente sich zur Aufgabe ihres bisherigen rechtswidrigen Verhaltens bereit erklärt. —

Die Abmachungen knüpfen zunächst an die Bestimmungen des dritten Abschnittes des Teiles V des V.V. an, in dem sie Deutschland wiederholt die Verpflichtung auferlegen, den Bau, die Einfuhr und den Betrieb von gepanzerten oder sonst geschützten oder irgendwie bewaffneten Luftfahrzeugen zu untersagen. Sie weichen aber insofern von den diesbezüglichen Vorschriften ab, als der V.V. nach Art. 198 allein das „Unterhalten" von Luft s t r e i t kräften als Teil von Heer und Marine verbietet, also den „Betrieb" solcher Fahrzeuge im Rahmen ausgesprochen militärischer Betätigung, die Pariser Abmachungen dagegen auch den „Bau" derselben, selbst also für Rechnung fremder Staaten, als unzulässig bezeichnen. Gedeckt wird aber diese Vorschrift durch die Art. 168 und 170 V.V., die die Herstellung von Kriegsgerät jeder Art über den vorgeschriebenen Bedarf, die Ein- und Ausfuhr desselben schlechthin, verbieten. — Da die Pariser Verhandlungen nicht ausgesprochen eine Definition von „Kriegsluftfahrt" bringen sollten, ist ihnen gegenüber der Einwand nicht gerechtfertigt, der den „Begriffsbestimmungen" mit Recht entgegengehalten wurde, daß sie lediglich die Unterscheidung von militärischer und ziviler Luftfahrt konstatieren sollten, nicht aber eine Aufzählung dessen, was als Kriegsgerät zu betrachten sei, zum Inhalt haben sollten [56]). Mehr als deklaratorische Bedeutung darf man daher der Vorschrift nicht zumessen. - - Auch kann ich der Auffassung der deutschen Regierung und der auch mehrfach in der Literatur [57]) zu findenden, wonach eine Anwendung des in Art. 170 statuierten Verbotes auf Kriegsluftfahrzeuge nicht in Frage kommen könne, nicht beipflichten. Der Einwand dieses Standpunktes, daß die Stel-

55) Reichstagsdrucksachen 1926 und Busse a. a. O.
56) Vgl. Schleicher in J.W. 1925, S. 1566.
57) Vgl. z. B. Basarke a. a. O.

lung dieses Artikels in Abschnitt 1 des Teiles V (Bestimmungen über das Landheer) einer Anwendung auf die in Abschnitt 3 behandelte Luftfahrt nicht zulasse, ist nicht haltbar. Vielmehr steht Art. 198 V.V. im Zusammenhang mit den Bestimmungen sowohl über das Landheer, als auch über die Marine, da die Kriegsluftfahrt zur Zeit des Vertragsabschlusses noch als Glied der einen oder anderen Waffengattung anzusprechen war; die Herstellung und Einfuhr von Kriegsluftfahrzeugen ist somit entweder als Kriegsgerät des Landheeres oder der Marine nach den entsprechenden Bestimmungen verboten. Daß die Gesichtspunkte, die den „Begriffsbestimmungen" über die Kriegsgeräteigenschaft von Luftfahrzeugen zu Grunde lagen, für eine zweckmäßige Beurteilung unbrauchbar waren, braucht nicht erwähnt zu werden. Die Vorschrift selbst bezeichnet nun die Einrichtungen, deren Verwendung beim Bau eines Luftfahrzeuges dasselbe zum Kriegsgerät stempeln; es handelt sich hierbei um Konstruktionsprinzipien, die nicht bei allen Luftfahrzeugen irgendwie Berücksichtigung finden müssen, sondern um solche, die die Fahrzeuge zur Verwendung zu Angriffs- oder Verteidigungszwecken, im Rahmen welcher Betätigung es auch sei, ob polizeilich oder militärisch, brauchbar machen, gewissermaßen um eine „anormale" Konstruktion. — Um so befremdender muß es daher erscheinen, daß auf der Abrüstungskonferenz in Genf 1926 die Völkerbundsdelegierten trotz dieser genauen Aufzählung kriegerischen Luftfahrtgerätes eine Trennung von Kriegs- und Zivilflugzeugen und damit auch von Kriegs- und Zivilluftfahrt verneinten [58]), somit also den Grundsatz aussprachen, daß jedes Flugzeug als Kriegsgerät anzusprechen sei. Erst die Abrüstungskonferenz im April 1927 hat grundsätzlich diese Frage gegenteilig beantwortet und eine Trennung zwischen militärischer und ziviler Luftfahrt anerkannt, ohne daß sich jedoch diese Auffassung bisher für Deutschland in einer günstigeren Beurteilung der aus Art. 198 V.V. folgenden Verpflichtungen ausgewirkt hätte.

Bei den „Rekord"maschinen dagegen macht sich in dem Pariser Abkommen das Bestreben bemerkbar, sie mit Kriegsluftfahrzeugen zu identifizieren, indem sie folgendermaßen umschrieben werden: Flugzeuge, die die technischen Merkmale neuzeitlicher Jagdflugzeuge hinsichtlich des Leer-

58) „Der Luftweg" 1927.

gewichtes, des Verhältnisses des Leergewichts zur Motorenleistung, der Sitzanordnung, der Bausicherheit, der Steiggeschwindigkeit, Fluggeschwindigkeit und der Gipfelhöhe besitzen. Irgendwelchen Beschränkungen, die die Konstruktion betreffen, sind auch diese Luftfahrzeuge nicht mehr unterworfen, jedoch verpflichtete sich die deutsche Regierung, Bau und Einfuhr derselben von ihrer besonderen Genehmigung abhängig zu machen. Allerdings ist die Regierung in der Entscheidung nicht frei, sondern an die Berücksichtigung verschiedener Gesichtspunkte gebunden. — Als weitere Bedingung, die die Fahrzeuge betrifft, wurde jedoch das Verbot führerloser Flugzeuge trotz deutschen Einspruches aufrechterhalten.

Irgendwelche besondere Beachtung, vor allem durch finanzielle Unterstützung, darf aber Deutschland seiner bisher daniederliegenden Zivilluftfahrt auch jetzt noch nicht angedeihen lassen, sondern nur in den Grenzen einer „normalen" Entwicklung darf das Reich sich ihrer annehmen. Insbesondere der deutschen Sportfliegerei gegenüber zeigte sich die Botschafterkonferenz äußerst mißtrauisch; jedoch konnte erreicht werden, daß ihrer Entfaltungsmöglichkeit keinerlei Schranken gezogen wurden, vielmehr beziehen sich die Verpflichtungen der deutschen Regierung allein auf eine Beschränkung der finanziellen Unterstützung der Sportflug-Aus- oder Fortbildung.

Die Bestimmungen über die Militärluftfahrt beschränkten sich aber keineswegs auf die bereits weiter oben behandelten Fragen, vielmehr ist das Verbot der Aus- und Fortbildung im militärischen Fliegen erneut ausgesprochen worden. Nur auf eigene Kosten und ohne weitere amtliche Vergünstigung ist es ab 1. Januar 1926 jährlich sechs Reichswehrangehörigen gestattet, sich im Sportflug auszubilden, dies jedoch nur bis zur Höchstzahl von 36 Militärs, also auf sechs Jahre, von da ab allein noch jährlich drei für etwa frei werdende Ermächtigungen. Mit diesen Beschränkungen für die Angehörigen der Reichswehr stimmen die Vorschriften über die Ausbildung von Polizeibeamten sinngemäß überein: „Um die Beaufsichtigung der Handelsluftfahrt mit voller Sachkenntnis durchführen zu können, hat Deutschland für 50 Beamte des Luftüberwachungsdienstes die Berechtigung zu fliegerischer Ausbildung und zur Erteilung eines Führerscheines." Um diesen Stand aufrecht zu erhalten, darf nach Erreichung der Altersgrenze von 48 Jahren mit dem Aus-

scheiden eines Beamten dieser Posten wieder besetzt werden. — Die Betätigung auf dem Gebiete der Luftfahrt ist der bewaffneten Macht im übrigen nur als „Luftabwehr" vom Boden aus gestattet.

Weiter hat Deutschland eine Reihe von Listen anzulegen bezw. fortzuführen; so über:

1. Die Fabriken, die Luftfahrzeuggerät herstellen;
2. die fertiggestellten oder in Bau befindlichen Luftfahrzeuge und Luftfahrzeugmotoren, wobei die für die Ausfuhr bestimmten Luftfahrzeuge und Motore besonders aufzuführen sind;
3. die Flugzeugführer und Flugschüler (Flugzeugführer, die „Rekordflugzeuge" [s. o.] führen können, werden in eine besondere Liste eingetragen);
4. die Unternehmer, die eine Luftverkehrslinie betreiben;
5. die Vereinigungen, Gesellschaften oder Einzelpersonen, die Luftfahrt betreiben oder Luftfahrzeuge verwenden;
6. die sonstigen Eigentümer von Luftfahrzeugen.

Zur Durchführung all dieser Bestimmungen verpflichtete sich Deutschland, die erforderlichen gesetzlichen Vorschriften [59]) zu erlassen und zugleich die Gewährschaft zu übernehmen für die Erfüllung aller getroffenen Vereinbarungen, insbesondere für die Innehaltung des die militärische Luftfahrt verbietenden Art. 198 V.V., um dessen willen die bisherigen Zwangsmaßregeln von Seiten der Entente ergriffen waren. Damit waren die Befugnisse des Luftfahrt-Garantie-Komitees auf die deutsche Reichsregierung übergegangen, und das Garantiekomitee sollte daher nach Inkrafttreten aller diesbezüglichen gesetzlichen Maßnahmen zurückgezogen werden. Allein dem Völkerbunde steht damit nach Art. 213 V.V. die Befugnis zu, etwaige Kontrollrechte gegenüber der deutschen Luftfahrt auszuüben; jedoch nicht willkürlich, sondern nur, falls der Rat, durch bestimmte Verdacht begründende Tatsachen veranlaßt, durch Mehrheitsbeschluß eine derartige Untersuchung verfügt, zu deren Ermöglichung sämtliche von der Regierung zu führenden Listen dem Völkerbunde zur Einsichtnahme zu halten sind. —

59) Gesetz vom 8. Juli 1926 (R.G.Bl. 1926, I, S. 397) „zur Durchführung der Art. 177, 178 und 198 des V.V.", sowie die sich hierauf stützenden vier V.O. v. 13. Mai 1926 (R.G.Bl. 1926, I, S. 463).

Auf Grund dieser Vereinbarungen erklärte die Botschafterkonferenz die „Begriffsbestimmungen" für aufgehoben und das Garantiekomitee für aufgelöst. — Als weiteres Aktivum aus diesen Verhandlungen durfte die deutsche Delegation noch die bereits besprochene Wiedererrichtung der deutschen Lufthoheit im besetzten Gebiet und die Regelung der Verhältnisse in der entmilitarisierten Zone buchen [60]). Zuletzt erklärten sich die interalliierten Regierungen noch bereit, ihr „Eigentums"-Recht an den Anlagen der Luftschiffswerft Friedrichshafen und den für den interationalen Luftverkehr in Deutschland belassenen Einrichtungen an das Reich abzutreten.

Bei allem, was die Pariser Verhandlungen dem deutschen Luftfahrwesen an „Erleichterungen", denn anders kann man die „Garantien" auch im Hinblick auf den bisherigen Zustand nicht bezeichnen, gebracht haben, darf aber keineswegs übersehen werden, daß wir in der Frage der militärischen und polizeilichen Luftfahrt nahezu nichts gewonnen haben. Solange die Vereinbarungen nicht dem Art. 198 V.V. restlos entsprechen, so lange dürfen wir uns mit der getroffenen Regelung nicht zufrieden geben, einer Regelung, die noch immer von dem Wahn getragen wird, in j e d e m Luftfahrzeug ein „Kriegsgerät" zu erblicken, und darum nach Garantien sucht. Aber die unter diesen Garantien gewonnene Gleichberechtigung der deutschen Luftfahrt für die Zusammenarbeit mit anderen Staaten schuf die materielle Grundlage für einen wahren internationalen Luftverkehr in Europa und damit für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge zwischen Deutschland und den übrigen Staaten. —

Wir haben bereits oben darauf hingewiesen, daß das Ergebnis der in Paris geführten Verhandlungen nicht in einem völkerrechtlichen Vertrag niedergelegt wurde, sondern sich aus dem Notenwechsel vom 22. und 23. Mai 1926 zwischen dem deutschen Botschafter in Paris und dem Vorsitzenden der Botschafterkonferenz ergibt. Auf Grund dieser Tatsache erhebt sich nun die Frage, ob und inwiefern dieser Meinungsaustausch für Deutschland verbindliches Völkerrecht darstellen kann.

Es hieße das große Problem der Garantien anschneiden, wollte man hier die Berechtigung der Verbandsmächte auf besondere Sicherstellung der Durchführung des

60) S. S. 23 der Abhandlung.

Art. 198 V.V. untersuchen. Bereits die Bestimmungen des Londoner Ultimatums vom 5. Mai 1921 sollten die Durchführung dieser Vorschriften gewährleisten. Daß dies nur ein Vorwand war, um der deutschen Luftfahrt neue Fesseln anzulegen, war offensichtlich. Mit den Pariser Vereinbarungen von 1926 ist nun die Garantie für die Einhaltung der Beschränkungen des Art. 198 auf eine gänzlich neue Basis gestellt worden. Die einzelnen Vorschriften dieser Vereinbarung stellen vor allem kein neues Glied der durch das Londoner Ultimatum ausgelösten Kette von Begriffsbestimmungen dar, sind also keineswegs die „Begriffsbestimmungen III", sondern stehen vielmehr völlig selbstständig, dieses aufhebend, neben dem Londoner Ultimatum vom 5. Mai 1926; ihre Rechtskraft kann somit nicht aus diesen Vorschriften heraus irgendwie begründet werden, sondern lediglich aus dem Friedensvertrag oder aus ihnen selbst. Allein ein äußerlicher Zusammenhang besteht in der teilweisen Uebereinstimmung der materiellen Vorschriften der bisherigen Garantien und den neuen Sicherheiten. So findet die Regel VIII der „Begriffsbestimmungen" in dem neuerlichen Zwang zur Listenführung ihre Fortsetzung; das Verbot führerloser Flugzeuge (Reg. VI) erscheint unverändert in der neuen Abfassung und die Regel IX geht gewissermaßen in der neuartigen Kontingentierung der staatlichen Subvention auf. Dagegen wird durch die Bestimmungen über „Rekordflugzeuge", die Beschränkung der Sportfliegerei und die Ausbildung von Militär- und Polizeiangehörigen ein neuer Gesichtspunkt für die Beurteilung der deutschen Luftfahrt nach Art. 198 V.V. eingeführt. Suchten die bisherigen Bestimmungen das Unterscheidungsmerkmal der Kriegsluftfahrt vornehmlich in der Konstruktion der Luftfahrzeuge, so wird jetzt die Berufsart und die Zahl der Luftfahrzeugführer als entscheidend hierfür angesehen, und daher die staatliche Ausbildung im Fliegen bei Privatpersonen den Bedürfnissen angepaßt und die Ausbildung von Militär- und Polizeiangehörigen in ungefährlichem Rahmen gehalten.

Darüber kann nun kein Zweifel bestehen, daß alle diese letzteren Bestimmungen keine Ausführungsregeln zu Art. 198 V.V. darzustellen vermögen und ihre rechtliche Stütze somit auch nicht in diesem Artikel finden können. Der Zwang zur Listenführung und die sonstigen Verbote stellen keine Maßnahmen dar, die mit dem Hinweis auf die

Unterscheidung ziviler Luftfahrt von den verbotenen Luftstreitkräften gerechtfertigt werden könnten.

Aber auch die Bestimmungen über die Flugausbildung halten sich nicht im Rahmen des Art. 198. Ohne weiteres nach dem Wortlaut, sofern sie die Sport- und Polizeifliegerei betreffen. Soweit sie die Ausbildung von Militärpersonen zum Gegenstand haben, aus folgenden Erwägungen: Es handelt sich hierbei um die Unterscheidung der Begriffe „Luftstreitkräfte" und „militärische Luftfahrt", denn diese decken sich, wie wir sehen werden, keineswegs [61]). — Allerdings stoßen wir hier auf eine wichtige Abweichung der beiden für die Auslegung des V.V. allein maßgebenden Texte [62]). Der englische Text des Art. 198 verbietet „any military or naval air f o r c e s", nach französischem Wortlaut dagegen darf Deutschland keinerlei „aviation militaire ni navale" unterhalten. Die Nichtübereinstimmung ist offensichtlich; als maßgebend ist jedoch nach den völkerrechtlichen Auslegungsgrundsätzen in diesem Falle die englische Fassung zu betrachten [63]), mit der auch der an sich nicht maßgebende deutsche Text übereinstimmt. — Für die „militärische" Luftfahrt hat das geltende Völkerrecht nun bereits eine Definition geprägt, deren Prinzip Art. 31 P.L.A. eindeutig umschreibt: „Jedes von einer hierzu beauftragten Militärperson befehligte Luftfahrzeug wird als Militärluftfahrzeug betrachtet." Es bleibt also die Konstruktion des betreffenden Luftfahrzeuges vollkommen außer Betracht, als entscheidend wird lediglich der tatsächliche Betrieb herangezogen. — Wollen wir eine Definition des Begriffes „Luftstreitkräfte" finden, so müssen wir von diesem Satze ausgehen; eingeschränkt wird diese Umschreibung aber durch die notwendige Berücksichtigung des für den Betrieb verwendeten Gerätes. So wenig wie der Wagen des Regimentsstabes, doch zweifellos ein Militärfahrzeug, als Kriegsfahrzeug oder als Teil der S t r e i t kraft anzusprechen ist, so wenig können Z i v i l luftfahrzeuge bei der Verwendung im Sinne Art. 31 P.L.A. als Luft s t r e i t kräfte bezeichnet werden. Was den Begriff Luftstreitkraft auszeichnet, ist das Zusammenwirken bestimmter Personen mit bestimmten Luftfahrzeugen zu Zwecken der Landesverteidigung. Luftstreitkraft ist die Ge-

61) S. S. 31 der Abhandlung.
62) Art. 440, Abs. III, 1, V.V.
63) Vgl. Liszt a. a. O. S. 262 und die dort Zitierten.

samtheit der planmäßig zusammenwirkenden Luftfahrzeuge, die mit den Merkmalen neuzeitlichen Kriegsgerätes ausgestattet sind und von hierzu beauftragten Militärpersonen befehligt werden.

Da, wie nachgewiesen, auch für Luftfahrzeuge das Verbot der Art. 168 und 170 V.V. in Betracht zu ziehen ist, so entfällt schon aus diesem Grunde für Deutschland die Möglichkeit, sich eine Luftstreitkraft zu schaffen. Welche Einrichtungen ein Luftfahrzeug zum Kriegsgerät stempeln, bringen die Vereinbarungen in Punkt 1 klar zum Ausdruck. Damit wäre an und für sich der Art. 198 überhaupt überflüssig. Die Befolgung des Art. 198 nach diesen Gesichtspunkten scheitert allein an der schon mehrfach erwähnten bisherigen Auffassung der Entente, jedes Luftfahrzeug von vornherein als Kriegsgerät zu bezeichnen [64]), was uns aber nicht hindern darf, nachdrücklichst unseren Standpunkt aufrecht zu erhalten.

Damit entfällt auch für den letzten Punkt der Pariser Vereinbarungen, die Ausbildung unserer Militärpersonen, die Bedeutung als bloße Ausführungsübereinkunft zu Art. 198 V.V., vielmehr kommt mit einer Ausnahme allen erwähnten Bestimmungen konstitutive Bedeutung gegenüber dem V.V. zu.

Eine solche Erweiterung des V.V. hätte aber nur durch Abschluß eines neuen Abkommens mit den Gegnerstaaten in der allein staats- und völkerrechtlich verbindlichen Form des Art. 45 Abs. 1 und 2 R.V. durch den Reichspräsidenten mit Zustimmung des Reichstages erfolgen können. Da diese Verfahrensvorschrift nicht beachtet worden ist, andererseits aber auch der Reichstag die Reichsregierung nicht mittels verfassungsänderndem Gesetz zum Abschluß von Vereinbarungen über Luftfahrtfragen und zum Eingehen diesbezüglicher völkerrechtlicher Verpflichtungen ermächtigt hatte, so ist mit den Pariser Verhandlungen kein für Deutschland rechtsverbindliches Verhältnis geschaffen worden. Deutschland kann also ohne Gefahr, Völkerrecht zu verletzen, jederzeit seine innerstaatlichen Vorschriften [65]), die der Durchführung der übernommenen Verpflichtungen dienen, wieder aufheben. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden,

64) S. S. 38 der Abhandlung.
65) S. Anm. 59, soweit sie nicht die Kriegsluftfahrt betreffen.

daß bei Unverbindlichkeit der Pariser Abmachungen der Zustand des von Deutschland angenommenen Londoner Ultimatums wieder einzutreten hätte, denn auch dieses ist nicht rechtsverbindlich. Die Annahme eines Ultimatums stellt zweifellos einen Vertragsabschluß im Sinne des Art. 45 Reichsverfassung dar und erfordert somit auch die dort vorgeschriebene Mitwirkung des Reichspräsidenten. Angenommen wurde das Ultimatum durch die Reichsregierung zwar mit Zustimmung des Reichstages, da aber das Stimmenverhältnis [66]) nicht dem für ein verfassungsänderndes Gesetz erforderlichen entspricht, so ist es in allen Punkten, die nicht dem V.V. entsprechen, juristisch unverbindlich. Soweit sich die Erfüllung der Vorschriften in der Leistung des Geforderten erschöpften, sei die Frage nicht weiter geprüft, aber für die Durchführung des Polizeiverbotes bestand und besteht keine völkerrechtliche Verpflichtung [67]). Daß aber die „Begriffsbestimmungen" nicht den in Ziffer 5 des Ultimatums entsprachen und daher auch keine rechtliche Verpflichtung zur Einhaltung ihrer Vorschriften bestand, ist so augenfällig, daß sich Worte des Nachweises erübrigen, und haben es die Verbandsmächte selbst durch ihre Bereitwilligkeit zur Neuregelung der ganzen Frage zum Ausdruck gebracht.

Allein politische Erwägungen sind es, die Reichsregierung und Reichstag veranlassen trotz der Unverbindlichkeit der Pariser Vereinbarungen die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen bezw. aufrecht zu erhalten. Dieses Verhalten der amtlichen deutschen Stellen muß angesichts der herrschenden Machtverteilung gebilligt werden, umsomehr, als die noch bestehenden Beschränkungen sich auf Fragen beziehen, die neben der erreichten freien Entfaltung der Verkehrsluftfahrt eine mehr untergeordnete Rolle spielen; zum Durchführen reiner Prinzipienfragen aber ist die Weltstellung des deutschen Reiches noch zu wenig gefestigt, und wir müssen es einem geeigneteren Zeitpunkt überlassen, diese Frage in unserem Sinne zu lösen.

---

66) Anm. 41.
67) Vgl. Basarke, Bartz und andere.

IV.

Die internationale Luftfahrtkonvention von Paris und ihr Einfluß auf die Entwicklung der deutschen internationalen Zusammenschlüsse.

Waren es so die „materiellen" Bestimmungen des Friedensvertrages und seiner „Ergänzungen", die durch das Konkurrenzunfähigmachen der deutschen Luftfahrt überhaupt auch das Anknüpfen internationaler Luftrechtsbeziehungen, überaus erschwerten, so versuchten die Verbandsmächte durch das Pariser Luftverkehrsabkommen vom 13. Oktober 1919, Deutschland eine zwischenstaatliche Verständigung über die Fragen der internationalen Luftfahrt unmöglich zu machen.

Bei dem Geist, der anläßlich der Friedensverhandlungen in Paris herrschte, konnte nicht erwartet werden, daß die Bestrebungen nach jahrelangen Vorarbeiten [68]) endlich eine gemeinsame Basis für die Behandlung der rechtlichen Fragen der Luftfahrt zu schaffen, allein von verkehrspolitischen Motiven beherrscht würden, um so dem neuen Verkehrsmittel, das mehr als jedes andere berufen war, der Völkerversöhnung zu dienen, auch im Rechtsleben die ihm gebührende Stellung einzuräumen.

---

68) Erster internationaler Kongreß für Luftrecht Paris 1911, zweiter internationaler Kongreß Genf 1912, dritter internationaler Kongreß Frankfurt 1913.

Allein der Umstand, daß die Anregung zur Ausarbeitung einer internationalen Luftrechtskonvention an die aeronautische Kommission des V.V. von den a. a. Hauptmächten ausging, mußte jeden Zweifel darüber beseitigen, daß das Resultat dieser Beratungen weniger den eigentlichen Zweck derselben zum Gegenstand haben werde, als vielmehr erneut die antideutsche Gesinnung der bisherigen Feindstaaten zum Ausdruck bringen sollte.

Am 13. Oktober 1919 schlossen sich die Siegerstaaten zur

„Convention Portant Réglementation de la Navigation aérienne" [69])

in Paris zusammen. - Wie wenig man sich im Grunde über die getroffenen Abmachungen doch einig war, geht aus den sofort einsetzenden Abänderungsbestrebungen hervor, die denn auch erst am 1. Mai 1920 zur Niederlegung der ersten Ratifikationsurkunden in Paris führten. —

Der grundlegende Unterschied zwischen dem P.L.A. und dem nachmaligen deutschen Vertragssystem ist vor allem in der verschiedenen Auffassung über die Anwendung der einem Staate über den Luftraum zustehenden Staatsgewalt begründet. Während die deutsche Auffassung von dem Bestreben erfaßt war, dem Verkehr im Luftraum jede nur mögliche Freiheit zu gewähren, durchbrochen allein durch die zur Durchführung derselben notwendigen staatlichen Maßnahmen, also ein Zweckmäßigkeitsprinzip vertrat, zeigte sich bei dem Zusammenschluß der Verbandsmächte das Bestreben vor allem das staatliche Hoheitsrecht zu betonen und erst in zweiter Linie die Durchführung des Verkehrs im Luftraum zu ermöglichen. Nur allmählich gelang es, wie wir noch sehen werden, auch im P.L.A. unter dem Drucke der Notwendigkeit die Zweckmäßigkeit den politischen Bestrebungen voranzustellen. —

Die Art, wie der Beitritt der Staaten, die nicht an den Besprechungen in Paris teilnahmen, und das Verhältnis von Vertragsstaat und Nichtvertragsstaat geregelt wurde, ebenso die Verteilung der Stimmen der einzelnen Staaten in der Cina [70]) offenbarte am klarsten das Ziel dieses Zusammen-

69) Pariser Luftverkehrsabkommen (P.L.A.) N. f. L. 1924, 1.

70) Cina = Commission Internationale de Navigation aérienne. Kapitel 8 P.L.A. Nach Art. 34 P.L.A. haben Frankreich, Italien, U.S.A. und Japan je zwei Vertreter, Großbritannien und jeder seiner Dominiens und Indien, sowie die übrigen Vertragsstaaten einen Vertreter

schlusses. Da diese „politischen" Bestimmungen [71]) des P.L.A. bei der Anknüpfung der heute bestehenden flugrechtlichen Beziehungen zwischen den Staaten von weittragender Bedeutung waren, sei eine kurze Beleuchtung derselben der Besprechung der Regelung, die die zwischenstaatliche Luftfahrt im Verkehr mit Deutschland gefunden hat, vorangestellt. —

Die Convention selbst unterscheidet hinsichtlich der Aufnahme eines neuen Mitgliedes zwischen Staaten, die während des Weltkrieges neutral geblieben, und solchen, die Teilnehmer waren, aber beim Abschlusse der Convention nicht beteiligt waren.

Die Aufnahme der ersteren ist nach Art. 41 allein von einer Beitrittserklärung abhängig, die an die Regierung der französischen Republik gerichtet, von dieser den übrigen Signatarstaaten mitgeteilt wird. Ein anderes Verfahren ist dagegen für die Kriegsteilnehmer vorgesehen, das für die ehemaligen Gegnerstaaten und Rußland von vorneherein jede Möglichkeit eines Beitritts ausschloß.

Der Eintritt in die Convention ist für diese Staaten gemäß Art. 42 P.L.A. abhängig gemacht worden entweder von ihrem Eintritt in den Völkerbund oder aber von einstimmiger Aufnahme durch die Vertragsstaaten, an deren Stelle seit 1. Januar 1923 ein Dreiviertelmehrheitsbeschluß getreten ist.

Geschickt hatten sich so die Ententestaaten Deutschland und seine Verbündeten vom Halse gehalten. Das Uebergewicht, das die Hauptmächte bei jeder Entscheidung des Völkerbundes sich vorbehalten hatten, bot eine Gewähr dafür, daß für die nächsten Jahre auf Grund der Erfüllung dieser Voraussetzung ein Eintritt Deutschlands nicht in Frage kam.

Ebenso wenig zeigte sich aber der zweite Weg als gangbar. Wie sollten die Staaten, die keine Möglichkeit unversucht ließen, Deutschland von der Betätigung in der Luft

---

in der Cina. Die Stimmenverteilung ist folgendermaßen geregelt: keine der fünf erstgenannten Hauptmächte hat eine bestimmte Anzahl von Stimmen, sondern dieselbe ist immer abhängig von der Zahl der übrigen Mitglieder, die nur je eine Stimme haben und zwar derart, daß die Gesamtstimmzahl der Hauptmächte diejenige der andern immer um eine Stimme übertrifft. — Damit wurde verhindert, daß durch Neueintritt eine evtl. Opposition entscheidend gestärkt werden könnte.

71) Art. 5, 34, 41 und 42.

auszuschließen, jemals einer Aufnahme dieses Landes zustimmen, so lange nicht ihr ureigenstes Interesse dies erforderte. Diesem Interesse sollte aber gerade durch die Aenderung des Abstimmungsverhältnisses, die ihnen die Möglichkeit verschaffen sollte, auch gegen etwaige Opponenten die Aufnahme Deutschlands durchzudrücken, doch Rechnung getragen werden.

Diese letzte Möglichkeit des Art. 42 dem P.L.A. beizutreten, steht nämlich in engster Beziehung zu Vorschriften, die uns weiter oben schon begegnet sind, nämlich zu den Artikeln 313—320 im 11. Teil des V.V. [72]). Alle Vergünstigungen, die in diesen Artikeln den Zivilflugzeugen der a. a. Mächte beim Verkehr über oder auf deutschem Hoheitsgebiet zugestanden werden mußten [73]), hatten mit dem 31. Dezember 1922 ihre Geltungskraft verloren [74]). Deutschland konnte nunmehr die Regelung auf dem Gebiete der Luftfahrt auch den Fahrzeugen der a. a. Mächte gegenüber treffen, die der Wahrung seiner Souveränität und des Interesses seiner Untertanen entsprach, unabhängig von jeder anderen Vorschrift, insbesondere auch den Regeln des P.L.A. Nachdem nun Deutschland nicht mehr zwangsweise an die eigenen Normen der Verbandsmächte, wie sie im P.L.A. ihre Aufzeichnung fanden, gebunden war, mußte irgendwie der Versuch gemacht werden, eine freiwillige Verpflichtung Deutschlands herbeizuführen. Eine Erleichterung seiner Aufnahme in die Covention, glaubte man, konnte nicht ohne Erfolg bleiben, zumal nach Ansicht der Hauptmächte die Stellung eines Antrages von Seiten Deutschlands außer Frage stehen mußte.

Andererseits war nach ihren Vermutungen aber auch anzunehmen, daß in der Zwischenzeit in Auswirkung der Bestimmungen des Friedensvertrages (s. o.) die innerdeutsche Luftfahrt derartig verkümmert war, daß sie einer gefestigten Weltstellung der Alliierten nicht mehr als ernstlicher Konkurrent in den Verkehrsgebieten entgegentreten konnte, so daß vom Standpunkt der Wettbewerbsfrage aus keine Bedenken bestanden, sich die durch Aufnahme Deutschlands in die Convention erwachsenden Vorteile zunutze zu machen.

72) S. S. 20 der Abhandlung.

73) Gem. Art. 41 V.V. evtl. auch Luxemburg.

74) Art. 320 V.V. und Verfüg. d. Ministers d. I., betr. d. Luftfahrzeuge d. a. a. Mächte v. 8. Januar 1923 (M.Bl. 1923, 55).

Letzten Endes blieb ja doch durch die Art der Verteilung der Wahlstimmen in der Cina [75]), die über die Aufnahme dieser Staaten zu beschließen hatte, die Entscheidung in Händen der Hauptmächte, die so jederzeit eine Rückversicherung besaßen, ihren augenblicklichen und zukünftigen Interessen gemäß einer Zulassung zuzustimmen oder dieselbe abzulehnen.

Aber die Erwartungen der Verbandsmächte wurden bitter enttäuscht, mußten enttäuscht werden, nachdem es ihnen nicht gelang, das Ziel all ihrer Bestrebungen zu erreichen: die Vernichtung jeder deutschen Luftfahrt.

Wie die Motive zur Ausgestaltung und Behandlung der Frage der Luftbetätigung Deutschlands im V.V. beherrscht waren von dem Bestreben der englischen und französischen Luftfahrtindustrie, die Eroberung des Weltmarktes zu sichern, so versuchte die Regelung des P.L.A. den Weltflugverkehr unter Ausschluß Deutschlands den Hauptmächten zu überlassen.

So wenig es aber den Hauptmächten gelang, innerhalb der Sperrfrist die wirtschaftliche Vormachtstellung zu erringen und die deutsche Industrie von Grund auf zu vernichten, so wenig war ihr Bestreben erfolgreich, die Beherrschung des Verkehrs zu erlangen und Deutschland in dieser Frage an die Wand zu drücken. Das Resultat dieser Schikanen war nicht ein Staat, der nach all den Demütigungen noch zufrieden war, in die Reihe seiner bisherigen Peiniger aufgenommen zu werden, um an dem neuzeitlichen Verkehr überhaupt teilnehmen zu können, sondern Deutschland ergriff vielmehr sofort alle Maßnahmen, um sich eine seiner wirtschaftlichen Bedeutung entsprechende Stellung in der internationalen Verkehrsluftfahrt selbst zu schaffen. Eine Aufforderung der Conventionsstaaten, dem P.L.A. beizutreten, ließ Deutschland mit dem Hinweis auf die Unannehmbarkeit des unten zu besprechenden Art. 5 und des schon behandelten Art. 34 [76]) unbeachtet [77]).

Von noch weitgehenderer Bedeutung für das Ansehen und die allumfassende Geltung der Convention war aber die Regelung, die für die Beziehungen von ihren Mitgliedstaaten zu Außenstehenden getroffen wurde, Art. 5 P.L.A.: „Aucun

75) Vgl. Anm. 70.
76) Vgl. Anm. 70.
77) Vgl. Berliner Tageblatt vom 2. Januar 1923.

Etat contractant n'admettra, si ce n'est pas une autorisation spéciale et temporaire, la circulation audessus de son territoire, d'un aéronef ne possédant pas la nationalité de l'un des Etats contractants."

Damit maßten sich die Hauptmächte das Recht an, von den durch die Convention mit ihnen verbundenen Staaten zu verlangen, keinerlei luftrechtliche Abmachungen mit einem Staat zu treffen, mit dem sie selbst nicht in Beziehung treten wollten, insbesondere nicht mit Deutschland.

Im Hinblick auf die Erwartungen, die die Verbandsmächte einmal auf den V.V. und zum anderen auf die Convention selbst setzten, erschien es diesem umso weniger zweifelhaft, daß die kleineren Staaten trotz der Diktaturvorschriften um Aufnahme in die Reihen der Vertragsstaaten nachsuchen würden, als diese Staaten, außerhalb einer Vereinigung, die allein die Gewähr für einen allumspannenden, wirtschaftlichen Luftverkehr bot, sich der fortschrittlichen Entwicklung ihres Landes entgegengestellt hätten. Und als allumfassend sahen die Verbandsmächte ihre Convention trotz des Ausschlusses Deutschlands an, waren ihnen doch durch den V.V. weitgehende Rechte in Deutschland eingeräumt worden.

Aber wider Erwarten verhielten sich die Neutralstaaten zunächst zurückhaltend. Für ihre Einstellung zur Convention war noch weiteres maßgebend. Den neutralen Randstaaten Deutschlands konnte es bei ihrer geographischen Lage nicht gleichgültig sein, ein Land, dessen geopolitische Verhältnisse es zum Zentrum allen transkontinentalen Luftverkehrs prädestinierten, außerhalb eines Verbandes zu sehen, dessen Aufgabe es sein sollte sämtliche Grenzschranken im Interesse einer internationalen Verkehrsausdehnung aufzuheben. Klar erkannten sie, daß ein zweckerfüllender Anschluß ihres nationalen Luftverkehrs an den allein wirtschaftlichen und bedeutungsvollen Zwischenstaaten-Verkehr nur durch Vereinbarungen und enges Zusammenarbeiten mit Deutschland ermöglicht werden konnte. Das gemäß den einzelnen Friedensverträgen den a. a. Mächten für ihre Zivilflugzeuge zustehende Recht, frei von jeder Unterwerfung unter die deutsche Gebietshoheit den Luftraum über deutschem Lande zu durchkreuzen, war ihnen unmittelbar versagt [78]). Wollten auch sie sich dieses Recht

78) Vgl. Anm. 73.

zunutze machen, so mußten sie sich in eine so weitgehende Abhängigkeit von den Hauptmächten stellen, daß von „nationalem" Luftverkehr schlechterdings nicht mehr gesprochen werden konnte.

Da sie aber fern jeder politischen Verblendung und dem Gedankengang der Entente allein darauf bedacht waren, eine den Erfordernissen des zwischenstaatlichen Verkehrs entsprechende Regelung der Luftfahrtfragen zu schaffen, würde es ihrem eigenen Staatsinteresse widersprochen haben, einen Antrag um Aufnahme in die Convention zu stellen [79]), nachdem die hochpolitische Einstellung, die im P.L.A. ihren Ausdruck findet, und die dadurch bedingte Mißachtung verkehrspolitischer Notwendigkeiten eine für sie so wenig befriedigende Lösung der Fragen brachte.

Verlangte so das eigene Interesse dieser Staaten das Fernbleiben von der Convention, so erforderte dasselbe andererseits ebenso dringend eine Verständigung mit fremden Staaten, um durch den Anschluß des eigenen Luftverkehrs an ausländische Linien den nutzbringenden Ausbau des neuen Verkehrsmittels zu ermöglichen. So schloß die Schweiz am 14. September 1920 ein provisorisches Uebereinkommen mit Deutschland zur Regelung des zwischenstaatlichen Luftverkehrs. Dänemark, die Niederlande, Oesterreich und Schweden [80]) folgten diesem Beispiel in den Jahren 1922/25, während die freie Stadt Danzig auf Grund freier Vereinbarung ihr Staatsgebiet luftrechtlich dem deutschen Reichsgebiete angliederte [81]). Eine besondere Verständigung[82]) zwischen Deutschland und Estland sowie mit Rußland ermöglicht seit 1924 den Luftverkehr mit diesen beiden Staaten, ohne daß ein völkerrechtliches Uebereinkommen zu Grunde läge. Lose und kurzfristige Vereinbarungen mit England gestatteten es, zeitweise selbst mit einem unserer ehemaligen Gegner in beschränktem Umfange in Luftverkehr zu treten. — Trotz dieser Zusammenschlüsse aber litt der europäische Luftverkehr schwer unter der fehlenden Verständi-

79) Holland, Schweiz und die nordischen Staaten lehnten auf Grund eines in Kopenhagen gefaßten Beschlusses ihren Beitritt ausdrücklich mit dem Hinweis auf das Verbot mit Deutschland in Luftverkehr zu treten ab.

80) Vgl. Anlage III.

81) R.Zentr.Bl. 1921, S. 168.

82) Erl. d. R.V.M. vom 3. Oktober 1924, L 2. 85 043 und vom 25. November 1924, L 2. 86 788.

gung zwischen Deutschland und den übrigen Verbandsmächten — Frankreich, Belgien, Italien. Die Initiative zu einer gemeinsamen gleichberechtigten Regelung mußte jedoch von den letzteren Staaten ergriffen werden, da sie es waren, die Deutschland die Möglichkeit raubten, sich am Aufbau des internationalen Luftverkehrsrechts zu beteiligen. —

Aber nicht allein den nicht beteiligten Staaten widerstrebten die Absichten der Ententestaaten, sondern auch in den eigenen Reihen der Vertragsstaaten wurde das hochpolitische Element in der Convention, das Englands und Frankreichs politischen Wünschen gerecht werden sollte, abgelehnt. Dies führte schließlich zur Verweigerung der Ratifikation durch Japan [83]) und die Vereinigten Staaten von Amerika, ganz entsprechend dem Verhalten, das Amerika bei der Unterzeichnung des V.V., und damit der Völkerbundsakte, an den Tag gelegt hatte.

Bald waren sich aber auch die vertragstreuen Staaten selbst über die Folgen und die Unhaltbarkeit der Art. 5 und 34 (Art. 42 war ja mittlerweile hinfällig geworden) klar geworden. Erst nur bedingt [84]), dann aber immer weitgehender wurde die Haltung der Convention den außenstehenden Staaten gegenüber einer Revision unterzogen, die auf der Sitzung der internationalen Luftfahrtconvention zu London am 27. Oktober 1922 in folgender Neufassung des Art. 5 [85]) zum Ausdruck kam: „Kein Vertragsstaat darf, außer mit besonderer und zeitweiliger Ermächtigung, Luftfahrzeugen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines der Vertragsstaaten besitzen, den Verkehr über seinem Gebiet gestatten, es sei denn, daß dieser Staat mit dem Staat, in dem das Luftfahrzeug eingetragen ist, ein besonderes Abkommen abgeschlossen hat. Die Bestimmungen solcher Sonderabkommen dürfen das Recht der vertragsschließenden Teile des vorliegenden Abkommens nicht beeinträchtigen und müssen dem in diesem Abkommen und seinen Anhängen festgesetzten Regeln entsprechen. Derartige Sonderabkommen müssen der internationalen Luftfahrtkommission mitgeteilt werden, die sie zur Kenntnis der anderen Vertragsstaaten bringt."

83) Sie ist erst am 1. Juni 1922 erfolgt.
84) Recueil T. 13, S. 114.
85) Vgl. Busse a. a. O.

Damit war im Prinzip die Möglichkeit eines Zusammenarbeitens mit allen Staaten geschaffen worden, war ein Grund für das Fernbleiben der übrigen Staaten von der Convention beseitigt worden, noch aber konnten sich die Vertragsstaaten, insbesondere die Hauptmächte, nicht entschließen, die Handlungsfreiheit ihrer Partner von ihrem eigenen auf Grund des Art. 34 entscheidenden Willen unabhängig zu machen.

So wenig, wie dieses Entgegenkommen und Nachgeben der Conventionsstaaten den Wall niederzureißen vermochte, der sich zwischen den Verbandsmächten und den übrigen Staaten aufgetürmt hatte, so wenig konnte die am 30. Juni 1923 erfolgte Aenderung [86]) des Abstimmungsverfahrens in Art. 34 die outsider zur Aufgabe ihrer bisherigen ablehnenden Haltung veranlassen.

Die entscheidende Wendung für die zwischenstaatliche Verständigung über die Luftfahrt brachten die Verhandlungen zu Paris im Sommer 1926 [87]). Die französische Regierung hatte nämlich die Gelegenheit nicht vorübergehen lassen, aus Anlaß der Aufhebung der „Begriffsbestimmungen" von Deutschland für ihren internationalen Luftverkehr Zugeständnisse zu erlangen, insbesondere hatte sie ihre Stellungnahme in der Frage der Baubeschränkungen von der Erlaubnis zur Durchführung der bereits kurz erwähnten französischen Luftlinie Paris—Prag—Warschau abhängig gemacht. Die Verhandlungen führten dann am 22. Mai 1926 zum Abschluß eines förmlichen Staatsvertrages zwischen den beteiligten Mächten über den gegenseitigen Luftverkehr und im Anschluß daran am 29. Mai 1926 auch zu einem wörtlich übereinstimmenden Abkommen zwischen Deutschland und Belgien.

Nachdem auf diese Weise zwischen den beiden Hauptgegnern Deutschland und Frankreich normale Beziehungen zu Stande gekommen waren, schlossen sich an dieses „Standard"-Abkommen noch weitere Uebereinkommen Deutschlands mit anderen Mächten an, so mit der Tschecho-Slowakei, Italien, dem britischen Reiche und in jüngster Zeit mit Spanien [88]). — Damit ist Deutschland endlich im inter-

86) Erst am 14. Dezember 1926 konnten die Beschlüsse vom 27. Oktober 1922 und 30. Juni 1923, nachdem sie von sämtlichen Mitgliedstaaten des P.L.A. ratifiziert waren, in Kraft treten.

87) S. S. 35 der Abhandlung.

88) Vgl. Anlage III.

nationalen Luftverkehrsrecht die Stellung eingeräumt worden, die es dank seiner geographischen Lage beanspruchen kann; es ist heute das Zentrum allen europäischen Luftverkehrs, nicht nur in geopolitisch-theoretischen Erwägungen, sondern nach schweren Kampfesjahren auch in den rechtlichen und tatsächlichen Beziehungen.

Diese Verständigung zwischen Deutschland und den Hauptmächten ist aber auch dem Ausbau des P.L.A. zu gute gekommen. Die beiden nordischen Staaten Schweden und Dänemark erklärten nämlich, nachdem nun der Hauptgrund ihres Fernbleibens weggefallen war, im Jahre 1927 ihren Beitritt zu diesem Verbande. Deutschland selbst hat jedoch seine ablehnende Haltung noch nicht aufgegeben.

V.

Die einzelnen Bestimmungen des deutschen Vertragssystems.

Die Ausführungen des vorigen Abschnittes legten den Aufbau des deutschen Luftverkehrsvertragssystems dar. Im Folgenden soll nun die verschiedenartige Behandlung, die die einzelnen Fragenkomplexe jeweils in den Abkommen gefunden haben, besprochen werden. — Dazu ist es notwendig, daß wir zunächst diese Fragenkomplexe selbst klar umrissen herauszeichnen.

Jeder Eingriff in die Souveränität eines Staates von außen bedeutet eine Völkerrechtsverletzung, also etwas Rechtwidriges. Nachdem wir nun nach den obigen Ausführungen dem Grundstaat die Hoheit auch über den Luftraum zugesprochen haben, richtiger die Geschehnisse im Luftraum als unter die Gebietshoheit des Territorialstaates fallend erklärten, bedeutet jeder Ueberflug eines fremden Luftfahrzeuges über ausländisches Staatsgebiet trotz Bestehens eines Ueberflugverbotes einmal eine Hoheitsverletzung und zum anderen auch einen Verstoß gegen die innerstaatlichen Vorschriften dieses Staates. Die Rechtswidrigkeit dieser Handlung, des Ueberfluges, auszuschließen ist Zweck und Inhalt der zwischenstaatlichen Luftrechtsverträge. — Wenn auch allen Verträgen dieser Grundzug gleichermaßen eigen ist, so zeigen dieselben in der weiteren Ausgestaltung dieses Rechts doch vielfach Unterschiede. —

Die beiden Komponenten bilden also einmal: das

fremde Staatsgebiet, zum anderen das Luftfahrzeug, die in ihrem beiderseitigen Zusammentreffen rechtlich bedeutsame Verhältnisse auslösen, die allein das zweckschaffende des Abkommens darstellen.

Wir werden uns also zunächst mit dem „Staatsgebiet" im Sinne des Vertrages zu beschäftigen haben, um dann die Erfordernisse, die an die „Luftfahrzeuge" laut Vertrag gestellt werden, zu beleuchten und daran anschließend, die aus dem Abkommen sich ergebende Verkehrsfreiheit zu behandeln haben. Als Abschluß der Besprechung des Vertragssystems reihen sich dann noch die besonderen Bestimmungen an, die sich mit dem Abkommen als solchem befassen.

1. Das Staatsgebiet.

Da die gesamten zwischenstaatlichen Abmachungen über den Luftverkehr in der Gebietshoheit ihre Grundlage finden, bedarf der derselben zu Grunde liegende Begriff „Staatsgebiet", als der von der Staatsgewalt des betreffenden Staates umfaßte Teil der Erdoberfläche, zunächst einer genaueren Definition. So bestimmt Art. 1 P.L.A., daß unter „Staatsgebiet" im Sinne des Vertrages nicht nur das „Mutterland" und selbstverständlich seine Kolonien, sondern auch die angrenzenden Territorialgewässer zu verstehen seien. Dies ist als Unterschied vom geltenden Seerecht wohl zu beachten, denn während den Seeschiffen die unentgeltliche und freie Durchfahrt durch die Küstengewässer nach international-anerkanntem Rechtssatz des Seerechts zugestanden ist, ist das Ein- und Durchflugsrecht demnach grundsätzlich stets von einer Genehmigung abhängig. Nachdem diese Auffassung in sämtlichen Abmachungen des internationalen Luftverkehrs ihren Ausdruck findet, darf man seinerseits hier von einer anerkannten Norm des Luftrechts sprechen. — Selbst die Mandatsgebiete des Völkerbundes werden in diesem Sinne dem Staatsgebiet des Mandatarstaates zugerechnet (Art. 41, Abs. II). Diese Ausdehnung der Gebietshoheit haben sich auch die meisten der von Deutschland abgeschlossenen Uebereinkommen zu eigen gemacht, während allein der deutsch-österreichische Vertrag gänzlich auf eine Erwähnung der Küstengewässer verzichtet.

Durch die Einführung des Begriffs „Territorialgewässer" wird aber in die Abmachungen ein groß Teil Unklarheit hineingetragen, denn da die Verträge selbst eine Fest-

legung der Ausdehnung der Küstengewässer ängstlich vermeiden, andererseits aber bis heute eine internationale Einigung über die Bestimmung der Grenzlinie nicht erreicht werden konnte [89]), muß als „Küstengewässer", somit als fremdes Staatsgebiet im Sinne des Luftrechtsvertrages, d e r Küstenstreifen geachtet werden, den der betreffende Uferstaat jeweils in seinen Gesetzen als solchen angesehen wissen will [90]). Ergeben sich schon für die Seeschiffahrt mitunter Schwierigkeiten und Gefahren, so steigern sich dieselben für die Luftfahrt derart, daß es dringend erforderlich erscheint, eine einheitliche Regelung zu treffen, nötigenfalls zunächst allein für das Luftrecht, eine Maßnahme, die mir durch den Wegfall der besonderen wirtschaftlichen Interessen, wie sie im Seerecht eine ausschlaggebende Rolle spielen, z. B. Küstenfischerei etc., durchaus möglich und Erfolg versprechend erscheint.

Andererseits wird aber mit der Zuteilung der Küstengewässer zum „Staatsgebiet" diese Zone damit der v o l l e n Gebietshoheit des Uferstaates unterworfen und so die alte Streitfrage, welcher Art die Rechte, die diesem Staate in derselben zustehen, für das Luftrecht zugunsten der unbeschränkten Staatsgewalt eindeutig entschieden [91]).

Eine besondere Beachtung verdient im deutschen Vertragssystem noch die Einbeziehung der Kolonien in das Staatsgebiet. Aus einem Vertrage, der analog dem P.L.A. die getroffenen Regelungen auch in den Kolonialgebieten für anwendbar erklärt, ergeben sich für Deutschland als Land ohne Kolonialbesitz lediglich Rechte ohne Pflichten, so aus dem Vertrag mit Italien (Art. 1, IV) und Spanien (Art. 1, III). In den Uebereinkommen, die Deutschland mit anderen seinen ehemaligen Kriegsgegner getroffen hat, mit Frankreich, Belgien und England, sind bei der Umschreibung des Staatsgebiets die Kolonien jedoch nicht aufgezählt, auf sie er-

89) Die Anerkennung der „Dreimeilenzone" als Völkerrechtsnorm ist bisher keineswegs allgemein (wohl als Minimum, nicht als Maximum). Vgl. Liszt a. a. O. S. 143 und Niemeyer a. a. O. S. 2. Vgl. „Nachweisung der Grenzen der für den Luftverkehr verbotenen Zonen". Erl. d. Pr. Min. d. I. v. 29. April 1914 und „Territorial Waters", American Journal 1926, Suppl., S. 71.

90) Vgl. Deutsche Prisenordnung v. 1909, I, 3a.

91) Vgl. Schücking a. a. O., Fauchille a. a. O. I/II, S. 147 ff., der die Küstengewässer immer noch zur hohen See gerechnet wissen will, vgl. auch Niemeyer a. a. O., S. 26.

strecken sich also die für Deutschland aus dem Vertrag erwachsenden Flugrechte nicht. Die vom P.L.A. über die Behandlung der Kolonien aufgestellte Norm, die Kolonialgebiete in die vertragliche Regelung einzubeziehen, findet sich in allen entsprechenden Verträgen wieder und kann bereits heute als allgemein anerkannter Völkerrechtssatz angesprochen werden. Um so eigentümlicher berührt es, daß in den drei genannten Verträgen Deutschland sich eine Abweichung von diesem allgemeinen Rechtssatz gefallen lassen mußte. Die mangelnde Gegenseitigeit kann für diese Ausnahmeregelung nicht als Grund angegeben werden, finden sich doch im P.L.A. genug Staaten, denen laut Vertrag ebenfalls ohne Gegenleistung diese Gleich-Achtung von Mutterland und Kolonien zugestanden wurde. Vielmehr muß in dieser Klausel ein neuerlicher Versuch erblickt werden, der weiteren Weltausdehnung des deutschen Luftwesens von Seiten der Entente eine Schranke zu setzen.

Hier bei Besprechung des Staatsgebietes muß nochmals auf die besondere Regelung im besetzten Gebiet hingewiesen werden, die ein Ueberfliegen auch durch Flugzeuge ausländischer Staaten nur mit Genehmigung der Rheinlandkommission gestattet [92]).

Diese gegenseitige Bindung der einzelnen Staaten, ihr Staatsgebiet fremden Luftfahrzeugen zur Verfügung zu stellen, wird sofort wieder aufgehoben, sobald das eigene Interesse des Territorialstaates gegenüber dem gemeinsamen in den Vordergrund tritt, dann findet das Souveränitätsprinzip wieder seine Betonung. Der Luftraum über dem so bezeichneten Staatsgebiet ist nämlich für die Luftfahrt nicht schlechthin freigegeben, sondern besonders benannte sog. „Sperrgebiete" sind davon ausgenommen. Diese Sperrzonen erscheinen in fast sämtlichen innerstaatlichen Gesetzen [93]) und haben selbstverständlich auch gegenüber fremden Luftfahrzeugen ihre Gültigkeit. Sie finden in Gesichtspunkten der allgemeinen und militärischen Sicherheit ihre Begründung. Das Ueberfliegen solcher Zonen wird teils für sämtliche Luftfahrzeuge, sowohl eigene wie fremde, oder allein für letztere verboten. So lautet Art. 3 des deutsch-französischen Abkommens: „Die beiden Vertragsteile können den Luftverkehr über bestimmten Zonen ihres Gebietes verbieten, sofern in

92) Vgl. S. 24 der Abhandlung.
93) Vgl. L.V.G. § 13 und P.L.A. Art. 3.

dieser Hinsicht zwischen ihren heimischen Luftfahrzeugen und denjenigen anderer Staaten kein Unterschied gemacht wird" [94]), während in den älteren deutschen Verträgen, beispielsweise im deutsch-schwedischen Vertrag (Art. 3) [95]), die Möglichkeit eines Verbotes zumeist nicht von der Gleichstellung abhängig gemacht ist. Die Abmachungen mit der Schweiz (Art. 3) und mit Spanien (Art. 3, Abs. I, S. 2) erfordern nur eine Gleichstellung mit den inländischen Zivilflugzeugen, während Staatsflugzeuge oder solche, die im Dienst der Verwaltung stehen, bei dieser Einschränkung — in verständiger Würdigung ihrer Bedeutung – ausscheiden.

Während nach deutschem L.V.G. [96]) an Stelle des strikten Flugverbotes über gewissen Gebieten als weitere Beschränkung der Luftfreiheit das Einhalten einer bestimmten Mindesthöhe vorgeschrieben werden kann, hat diese zweite Möglichkeit in den zwischenstaatlichen Abkommen keine ausdrückliche Hervorhebung gefunden. Das Aufstellen eines generellen Verbotes stellt aber dem Erfordernis einer Mindesthöhe gegenüber die weitergehende Befugnis dar, so daß die in den Abkommen ausgesprochene Berechtigung, Flugverbote über bestimmten Gebieten aufzustellen, dem Grundstaat im weiteren auch das Recht gewährt durch weniger strenge Maßnahmen für die allgemeine Sicherheit Sorge zu tragen.

Uebereinstimmende Vorschriften finden sich für den Fall, daß entgegen diesem Verbot solche Sperrgebiete überflogen werden. Durchweg ist das betreffende Luftfahrzeug verpflichtet sofort das durch die Luftverkehrsordnung des überflogenen Staates vorgeschriebene Notsignal [97]) zu geben und alsbald den nächsten außerhalb der Sperrzone gelegenen Flugplatz aufzusuchen; vgl. auch die besonders eingehende Regelung des deutsch-spanischen Abkommens Art. 4. Auffallend ist aber, daß sich in keinem der Abkommen irgendwelche Anordnungen finden, die die Behandlung eines Luftfahrzeuges, das sich einen solchen Verstoß hat zu Schulden kommen lassen, auf zweckdienliche Weise zu regeln ver-

94) Vgl. P.L.A. Art. 3, I.

95) Ebenso deutsch-dänischer und deutsch-österreichischer Vertrag, je Art. 4.

96) Deutsches Luftverkehrsgesetz vom 1. August 1922.

97) Vgl. V.O. vom 11. September 1924 (R.G.Bl. 1924, I, S. 706) über Landungsaufforderung der Luftfahrzeuge.

suchen. Es müssen also in solchem Falle die für den innerstaatlichen Verkehr erlassenen Vorschriften zur Anwendung gebracht werden, die keineswegs immer eine Gewähr dafür bieten, daß fremde Luftfahrzeuge bei den Behörden eine angemessene Behandlung erfahren. Vgl. besonders deutsch-schweizerisches Abkommen Art. 3 über das Strafrecht des verletzten Staates.

Scharf zu unterscheiden von diesem „Zonenverbot", das meist seinen Grund in übertriebener Spionagefurcht, daneben aber auch in allgemeinen Sicherheitserwägungen findet, ist das in alle von Deutschland in den letzten Jahren abgeschlossenen Abkommen [98]) aufgenommene generelle Flugverbot. „Unter außergewöhnlichen Umständen", d. h. solchen in Friedenszeiten [99]), behält sich nämlich jeder der Vertragsstaaten das Recht vor, seine Gebietshoheit durch ganze oder teilweise Einschränkung bezw. Aufhebung des Luftverkehrs wieder zum Ausdruck zu bringen. Allerdings gilt die Ausübung dieses Verbietungsrechtes natürlicherweise nur dann als vertragsgemäß, wenn die Fahrzeuge keines anderen fremden Staates eine Besserstellung genießen, wodurch jedoch einer Beschränkung des Verbotes nur auf ausländische Fahrzeuge nichts im Wege steht.

2. **Vorschriften über die Luftfahrzeuge.**

a) Eintragungsprinzip.

Im weiteren erhebt sich nun die Frage, welchen Luftfahrzeugen [100]) ist nach dem Vertrage das Recht des Luftverkehrs über dem so abgegrenzten Hoheitsgebiet eines Fremdstaates zugestanden. Welchen Anforderungen rechtlicher und technischer Art müssen dieselben genügen, um abweichend von den allgemeinen innerstaatlichen Vorschriften im fremden Luftraum verkehren zu dürfen?

Die Verträge stellen in ihren diesbezüglichen Artikeln als Mindesterfordernis jeweils die Befolgung der Vorschriften auf, die das Luftfahrzeug zum Verkehr in seinem Heimatlande berechtigen. Dies erfordert nach allgemein durchgeführtem Prinzip eine förmliche Eintragung

98) Deutsch-österreichisches Abkommen (Art. 19), franz.-, belg.-, tschech.-, engl.-, ital. Abkommen (Art. 3, II), deutsch-spanisches Abkommen (Art. 3, III).

99) Vgl. Schlußprotokoll v. deutsch-französischen Abkommen.

100) Vgl. über den Begriff „Luftfahrzeuge" L.V.G. § 1, Abs. 2 und Anhang D des P.L.A.

des betreffenden Luftfahrzeuges in ein Register. Somit können allein ordnungsmäßig, bezw. vorschriftsmäßig eingetragene oder zugelassene Luftfahrzeuge Anspruch auf vertragsmäßige Behandlung erheben. Damit verweisen die Abkommen aber auf eine Einrichtung, die zu treffen allein dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorbehalten ist, und verleihen derselben eine international-verwaltungsrechtliche Bedeutung, die einer Vereinheitlichung dringend bedürftig ist. Denn nur in einigen wenigen [101]) neueren Abkommen Deutschlands bringt der Vertrag selbst eine Bestimmung darüber, und dieselbe beschränkt sich darauf, bei den wesentlichsten Fragen allein wieder auf das geltende Heimatrecht zu verweisen. Direkt für das Völkerrecht von Bedeutung ist also nur die „Eintragung" eines Fahrzeuges in das betreffende Register des Heimatstaates. Da aber dieselbe ihrerseits innerstaatlich wieder abhängig gemacht ist von besonderen Erfordernissen der Fahrzeuge, rechtlicher wie technischer Art, so erhält auch diese Regelung eine über das Staatsinteresse hinausgehende Bedeutung.

So verschiedenartig auch die weitere Ausgestaltung dieser Vorschriften auf Grund ihrer Zuständigkeit von den einzelnen Staaten behandelt worden ist, so kehrt doch heute ein Grundsatz in allen [102]) Luftverkehrsgesetzen gleichmäßig wieder, der damit als allgemeine Norm des Luftrechts anzusprechen ist: „Das Luftfahrzeug ist in das Register des Staates einzutragen, dessen Staatsangehörigkeit sein Eigentümer besitzt." Es gilt also das sog. Nationalprinzip, im Gegensatz zum Territorialprinzip, das für das Eintragungsregister den Heimathafen des Luftfahrzeuges ausschlaggebend sein läßt. [103])

Das Deutsche L.V.G. hat in § 2 die diesbezüglichen Vorschriften, in enger Anlehnung an die Bestimmungen, die das Gesetz vom 22. Juni 1899 „Ueber das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe" für die entsprechende Frage getroffen

101) Vgl. z. B. deutsch-franz. und belgisches Abkommen, Art. 15, II.

102) Deutsches L.V.G. § 2; frz. Art. 5; ital. Art. 6; schweiz. Art. 8; span. § 2; tschech. Art. 6; norw. Art. 6; belg. Art. 7; P.L.A. Art. 7.

103) Allein das argentinische Gesetz bringt das Territorialprinzip in positiver Vorschrift zum Ausdruck. Sämtliche Flugzeuge, sowohl solche, die im Lande beheimatet, als auch diejenigen, die für länger als vier Monate eingeführt werden, unterliegen ohne Rücksicht auf die Nationalität des Eigners der Eintragung.

hat, niedergelegt. Danach kann ein Luftfahrzeug in die „Luftfahrzeugrolle" — so heißt dieses Verzeichnis — nur eingetragen werden, wenn es im „ausschließlichen" Eigentum von Reichsangehörigen steht [104]). Seit dem Abschluß des deutsch-französischen Uebereinkommens, das gewissermaßen als Typ der gegenwärtigen Verträge bezeichnet werden kann, erschöpfen sich die diesbezüglichen Vorschriften der Abkommen nicht mehr mit dem Hinweis auf die innerstaatliche Regelung, sondern stellen ihrerseits analog dem P.L.A. in Beziehung auf die Eintragung die Forderung ausschließlichen [105]) Eigentums von Staatsangehörigen.

Zur Zeit von weit größerer praktischer Bedeutung sind aber die Anforderungen, von denen die Eintragung eines Fahrzeuges, das im Eigentum einer Gesellschaft irgendwelcher Art steht, abhängig ist. Auch hier haben die Verträge eine grundlegende Norm geschaffen: Die Staatsangehörigkeit des betr. Eintragungsstaates muß auch für Gesellschaften Voraussetzung der Eintragung sein. Die weitere Ausgestaltung dieser allgemeinen Streitfrage ist aber den Einzelstaaten überlassen.

Offene Handelsgesellschaften und Kommanditgesellschaften werden kraft ausdrücklicher Vorschrift des L.V.G. § 2 Abs. 2 den natürlichen Personen hierin gleichgeachtet, sofern nur entweder im ersten Fall alle Gesellschafter oder zum mindesten sämtliche persönlich haftenden Gesellschafter, im zweiten Fall Reichsangehörige sind. Diese Regelung entspricht der allgemein in Deutschland in dieser Frage vertretenen und findet ihre rechtliche Begründung in der mangelnden Rechtspersönlichkeit dieser Organisationen.

Dagegen werden andere Handelsgesellschaften und eingetragene Genossenschaften nur dann als Eigentümer im Register eingetragen, wenn sie im Inland ihren S i t z [106]) haben. Der Eigenschaft der Kommanditgesellschaft auf Aktien als teilweiser Individualgesellschaft entspringt die Abweichung, daß dieselben nur dann im Rahmen der übrigen behandelt werden, wenn die persönlichen Gesellschafter ausschließlich dem deutschen Reiche angehören.

---

104) Vgl. Reichs- u. Staatsangeh.-Ges. v. 22. Juli 1913.

105) Das ital. Dekret v. 20. August 1923, Art. 6, II, läßt dagegen die Eintragung zu, wenn ein Italiener mehr als die Hälfte des Wertes besitzt.

106) Vgl. Isay a. a. O. S. 17 und Marburg a. a. O. und die dort Zitierten.

Die deutsche Gesetzgebung hat damit aber keineswegs die Frage der „Staatsangehörigkeit" der Gesellschaften überhaupt positiv zur Entscheidung bringen wollen, sondern sie hat lediglich vorgeschrieben, daß unter diesen Voraussetzungen eine Eintragung in die Luftfahrzeugrolle erfolgen könne. —

Die steigende Zahl der Staaten, die mit Deutschland Luftverkehrsabkommen schließen oder bereits schlossen und zugleich dem P.L.A. angehören, läßt es gerechtfertigt erscheinen, kurz die Behandlung darzustellen, die diese Frage in der Convention gefunden hat und die diesbezüglichen Erweiterungen in den Einzelgesetzen dieser Staaten zu beleuchten.

Während für natürliche Personen auch das P.L.A. allein die Staatsangehörigkeit des oder der Eigentümer für die Immatrikulation maßgebend sein läßt, und damit dieser Grundsatz im geltenden Völkerrecht verankert wird, fordert dasselbe von Gesellschaften zweierlei: Erstens muß die Gesellschaft selbst die Staatsangehörigkeit des Eintragungsstaates besitzen [107]) und außerdem noch allen Anforderungen entsprechen, von denen die inländischen Staatsgesetze eine solche Eintragung abhängig sein lassen. Zum zweiten ist aber auch die Zusammensetzung der Verwaltung der Gesellschaft durch das P.L.A. an straffe Vorschriften gebunden und somit der innerstaatlichen Regelung entzogen. Sowohl der Vorsitzende, als auch zwei Drittel der „administrateurs" der Gesellschaft müssen dem Eintragungsstaat angehören. Zum Teil werden diese Forderungen des P.L.A. von den Einzelstaaten unergänzt übernommen, teils auch mit verschiedenen Zusätzen [108]) zu innerstaatlichem Recht übergeführt. —

Anschließend an die Schilderung des geltenden Nationalprinzips nun noch ein paar Worte über die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit desselben überhaupt. Zunächst sei hervorgehoben, daß dieses Prinzip keineswegs unbestritten seine Geltung genießt, vielmehr wurden immer wieder Stimmen laut, die für das Territorialprinzip, d. h. die Aufnahme des Luftfahrzeuges in die Liste des Staates, in dem es sich aufhält, eintraten.

Den Vorschriften des Kraftfahrzeugwesens, mit dem das Luftfahrwesen weit mehr gemeinsame Merkmale ver-

107) Die Regelung ist den Einzelstaaten überlassen.
108) Frz. Ges. Art. 5; belg. Art. 7; namentl. ital. Dekret Art. 6.

binden und dessen Regelung für die Luftfahrtgesetzgebung daher weit besser als Vorbild hätte dienen können, als diejenige der Schiffahrt, ist eine derartige Bestimmung fremd. Dieselben Argumente, die dort gegen ein Zugrundelegen der Staatsangehörigkeit des Eigners für die Zulassung zum Verkehr, gegen das Einbeziehen „staatsrechtlicher" Momente in rein verwaltungsrechtliche Fragen sprachen, behalten auch hier ihre Berechtigung. Allgemein stehen heute die Grenzen offen, gilt im großen und ganzen Freizügigkeit. Das bedeutet aber auch, daß jedem „inländischen" Ausländer das Recht zusteht, die ihm entsprechende Regelung seiner Lebensverhältnisse zu treffen, sofern dieselben nicht politischen Interessen des Aufenthaltsstaates entgegenstehen. Dem Halten eines Kraftfahrzeuges auf Grund inländischen Rechtes würden aus diesem Gesichtspunkte keinem Ausländer Schwierigkeiten gemacht, allein die bisher immer noch herrschende Auffassung, in jedem Luftfahrzeug ein Kriegswerkzeug zu erblicken [109]), ist es vor allem, die diese vernünftige Gestaltung für das Luftrecht nicht zur Geltung gelangen lassen will. Daß aber durch das heutige System unnötig Schwierigkeiten geschaffen werden, bedarf wohl keiner weiteren Ausführung.

Allein schon die Erreichung der mit Eintragung und Zulassung angestrebten Ziele erfordert logisch eine möglichst einfache und sichere Erfüllung dieser Formalitäten. Dies aber ist allein am Standort des Luftfahrzeuges möglich. Eine Schwierigkeit, einen solchen überhaupt festzustellen, kann ich höchstens in der Theorie erblicken, praktisch wird sich aber immer ein Standort ermitteln lassen, nötigenfalls auf Grund desjenigen des Eigners. Auch im Automobilrecht hat dieses Erfordernis nirgendwo Anlaß zu Schwierigkeiten gegeben. Auch bei doppeltem Wohnsitz des Eigners würde die Eintragung an einem oder dem andern ausreichend sein, erforderlich ist ja nur, daß das Fahrzeug überhaupt eingetragen ist.

Doch hat bisher das Territorialprinzip, wie bereits erwähnt, mit Ausnahme vom argentinischen Luftfahrtsgesetz, in die geltende Gesetzgebung keine Aufnahme gefunden. —

Mögen diesen Voraussetzungen zur Eintragung wichtige politische und wirtschaftliche Motive zu Grunde liegen,

109) Auch die Ausführungen Makarovs a. a. O. S. 159 gründen sich hierauf.

so geht ein weiteres Moment, von dem die deutsche Rechtsordnung die Eintragung abhängig gemacht hat, von anderen Erwägungen aus.

Dem Grundstückseigentümer, dessen Rechte aus § 905 B.G.B. durch § 1 L.V.G. so sehr beeinträchtigt wurden, wie der öffentlichen Sicherheitspflege überhaupt, kann es so wenig wie beim Automobilverkehr gleichgültig sein, ob die zum Verkehr verwendeten Fahrzeuge den vom Gesichtspunkt der Sicherheit aus unerläßlichen Anforderungen genügen. Bei der „Zulassung" nach § 2 Abs. II L.V.G., der zweiten Voraussetzung zur Eintragung von Luftfahrzeugen, haben wir es somit vornehmlich mit technischen Vorschriften zu tun.

Diese Zulassung ist aber wohl zu unterscheiden von dem im P.L.A. vorgeschriebenen „Lufttüchtigkeitszeugnis" [110]). Ist dieses nur im internationalen Verkehr und neben der Registereintragung erforderlich, so bedeutet die deutsche Zulassung eine für die Immatrikulation generelle Voraussetzung, einen besonderen Verwaltungsakt. Beschränkt sich dieses allein auf eine technische Prüfung der Verkehrssicherheit, so sind für die „Betriebserlaubnis" des deutschen Gesetzes daneben noch andere Erwägungen beachtenswert [111]).

Da aber diese Bestimmungen, die sich in ihren Grundzügen in allen Gesetzen wiederfinden, gerade den Schutz des überflogenen Staates sichern sollen, so erhebt sich die Frage, wie weit ist dem Territorialstaat ein Einfluß auf diese Sicherungsmaßnahmen zuzugestehen, ohne den Luftfahrzeugen allzu beengende Schranken aufzuerlegen, bezw. welche Maßnahmen können getroffen werden, um die fremden Luftfahrzeuge unabhängig zu machen von der räumlichen Geltung der Staatsgesetze und um doch noch gleichzeitig die Garantie für die größtmögliche Sicherheit des überflogenen Staates zu bieten. Die Staatsverträge beantworten diese Frage ganz allgemein im Hinblick auf die Erfordernisse des Verkehrs dahingehend, daß der Territorialstaat die im Heimatstaate des Luftfahrzeuges getroffene Regelung auch für sich als genügend erklärt, bezw. die Erfüllung der dort aufgestellten Anforderungen als dem Sinne seiner eigenen Ord-

110) P.L.A. Art. 11.

111) Z. B. die Beachtung der Pariser Vereinbarungen von 1926 s. o. S. 37 der Abhandlung.

nung entsprechend anerkennt, selbst dann, wenn dieselbe strengere Maßnahmen als die betreffende Heimatvorschrift erfordert.

Als wesentliches Moment der Eintragung erlangt die Zulassung so eine internationale verkehrspolitische Bedeutung, die über den gesteckten Rahmen [112]) weit hinausgeht, sie wird zu einer Verbürgung des Prüfungsstaates gegenüber allen Vertragsgegnern, daß das betreffende Luftfahrzeug den für die allgemeine Sicherheit erforderlichen Ansprüchen genügt. Da auch dem Lufttüchtigkeitszeugnis des P.L.A. diese Erwägungen zu Grunde liegen, und dasselbe allein von dem Eintragungsstaat ausgestellt werden kann, so muß allgemein gefolgert werden, daß allein dem Eintragungsstaat diese Befugnis nach herrschender Rechtsauffassung zustehen soll.

b) Die Staatszugehörigkeit der Luftfahrzeuge.

Die besondere Bedeutung der „Eintragung" für das Völkerrecht liegt aber nicht allein in ihrer Eigenschaft als innerstaatlicher, mit internationaler Geltung ausgestatteter Ordnungsvorschrift, sondern, und das kann heute [113]) als geltender Völkerrechtssatz angesprochen werden, sie begründet die Zurechnung des Luftfahrzeuges zu einem bestimmten Staate, dem Eintragungsstaat. Die verschiedenen Abkommen [114]), die diese Frage ausdrücklich erwähnen, bezeichnen dieses Verhältnis mit „Nationalität". Damit ist also die „Staatsangehörigkeit" der Luftfahrzeuge in mittelbare Abhängigkeit gesetzt zu derjenigen des jeweiligen Eigentümers.

Daß die Luftfahrzeuge, analog den Seeschiffen und im Gegensatz zu den Kraftfahrzeugen, eines besonderen Bandes zu einem Staat bedürfen, ist aus den verschiedensten Erwägungen heraus seit der internationalen Juristenkonferenz von Verona im Jahre 1910 die allgemeine Auffassung der Wissenschaft und hat seit der internationalen Convention von 1919 auch in der Gesetzgebung aller Länder ihre Bestätigung erfahren.

112) Z.B. L.V.G. § 3, III.

113) Die im folgenden geschilderte Feststellung der Nationalität eines Luftfahrzeuges war keineswegs unbestritten. Vgl. die eingehenden Ausführungen Fauchilles a. a. O. S. 909 ff.

114) Die deutschen Verträge seit dem Abkommen mit Frankreich; P.L.A. Art. 6.

Dieselben Gesichtspunkte, die damals für die Auffassung der Wissenschaft entscheidend waren, sind auch für die heutige Einstellung noch von ausschlaggebender Bedeutung. Das Verlangen, den Luftfahrzeugen eine „Nationalität" zuzuerkennen, stammt aus einer Zeit, in der die Aufstellung des Grundsatzes von der Luftfreiheit durch die Gelehrtenwelt nicht nur historische Bedeutung hatte. Als Folge dieser Gleichstellung von Luftraum und Meer ergab sich auch für die Luftfahrzeuge die Notwendigkeit, ihnen analog „Nationalität" zuzusprechen. Aber auch durch die Anerkennung der Staatshoheit über den Luftraum in der Kriegs- und Nachkriegszeit ist diese Notwendigkeit nicht weggefallen. Der Luftraum über der See und den staatenlosen Gebieten ist nach wie vor frei, und weiter werden wir noch sehen, daß auch die Gebietshoheit nicht restlos ihren Ausdruck gefunden hat. Also Gründe genug, um auch heute noch für die Luftfahrzeuge „Nationalität" in Anspruch zu nehmen, und Möller [115]) behauptet zu Unrecht, daß man an der „Nationalität" von Luftfahrzeugen „festgehalten" habe, was nach seinen weiteren Ausführungen mit „ohne innere Notwendigkeit" zu ergänzen wäre.

Nun aber erhebt sich die Frage, entspricht diese Beziehung zwischen Staat und Luftfahrzeug, den die Verträge mit „Nationalität" bezeichnen, und dessen Bedeutung wir soeben kennengelernt haben, dem von der Wissenschaft entwickelten Begriff der „Staatsangehörigkeit"?

Dazu ist es notwendig, daß wir uns zunächst einmal über das Wesen der Staatsangehörigkeit klar werden: Staatsangehörigkeit ist die Mitgliedschaft zu einem bestimmten Staate, die sich in einer Gesamtheit von Rechtswirkungen ausdrückt! Nun aber sind einer Mitgliedschaft, Glied eines Personenverbandes zu sein, nur Rechtssubjekte fähig, für Luftfahrzeuge und Seeschiffe entfällt somit die Möglichkeit, eine „Staatsangehörigkeit" in diesem Sinne zu besitzen. Dies schließt nun aber nicht aus, daß der Staat eine Reihe von Rechtswirkungen, denen die Staatsangehörigkeit bei Personen Voraussetzung ist und die ein Merkmal derselben darstellen, beispielsweise den Schutz im Ausland, auf Grund besonderer politischer Erwägungen auch für Luftfahrzeuge und Seeschiffe eintreten läßt. Nur sind die Voraussetzungen hierzu nicht die „Staatsangehörigkeit", sondern der behörd-

115) A. a. O. S. 248.

liche Verwaltungsakt der Eintragung oder das Recht zur Flaggenführung. Dem besonderen Interesse, das der Staat diesen Verkehrsmitteln entgegenbringt, versucht er nun im weiteren dadurch Ausdruck zu verleihen, daß er diese Rechtsbeziehungen mit „Staatszugehörigkeit" bezeichnet. Der Begriff „Staatsangehörigkeit" findet also in zwei ganz verschiedenen Bedeutungen vom Staate Verwendung. Er bedeutet im zweiten Falle aber doch mehr als nur eine Lokalisierung einer Sache vom wechselnden Aufenthalte an einem bestimmten Mittelpunkt, wie Neumeyer [116]) behauptet. Eine solche Beziehung zwischen Staat und Sache finden wir auch bei der Regelung des Kraftwagenverkehrs, ohne aber daß der Staat einem von ihm registrierten Kraftfahrzeug über die erfolgte Eintragung hinaus besonderes Interesse entgegenbringt.

Hätten die Staaten nicht ganz bewußt den Luftfahrzeugen eine von derjenigen der Kraftfahrzeuge verschiedene staats- und verwaltungsrechtliche Sonderstellung einräumen wollen, so hätte es der besonderen Formalitäten, wie Registereintragung mit ihren Voraussetzungen etc. garnicht bedurft, und die vom Kraftfahrzeugwesen her bekannten Formen hätten vollkommen ausgereicht. Es kann aber doch wohl nicht behauptet werden, daß allein das Kopieren der Seerechtsvorschriften ohne jede innere Ueberlegung den Grund der heutigen Formalitäten darstellt. — Ob jedoch für diese Sonderbehandlung eine Berechtigung vorlag, ist hier nicht zu erörtern, sondern es sollte nur klargestellt werden, daß zwischen der Staatsstellung der Luft- und Kraftfahrzeuge ein Unterschied besteht, der nicht nur auf Zufällen beruht.

Uebrigens macht Neumeyer den Seeschiffen gegenüber von der Anwendung seiner Theorie mit Rücksicht auf ihr Recht zur Flaggenführung sofort wieder einen gewissen Vorbehalt. Doch darüber weiter unten.

Nun deckt sich aber die besondere Staatsstellung der Luftfahrzeuge und der Seeschiffe ebenfalls wieder nicht vollkommen. Das ergibt sich insbesondere schon daraus, daß sich Luftfahrzeuge eben nicht wie Seeschiffe größtenteils in staatenlosem Raum bewegen. Der Engländer Spaight [117]) drückt dies damit aus, daß er die Staatszugehörigkeit der

116) A. a. O. S. 238.

117) J. M. Spaight: Aircraft in peace and the law, London 1919, p. 23.

Luftfahrzeuge mit „attenuated nationality" bezeichnet. Keineswegs aber erscheint es ausgeschlossen, daß auch bei der Ausgestaltung weiterer Gebiete im Luftverkehrsrecht die Analogie mit den Seerechtsnormen herangezogen wird, so daß mehr als bisher die „Nationalität" im Luftrecht eine Rolle spielen wird, daß insbesondere die Rechtsnormen des Territorialstaates gegenüber denen des Nationalstaates in den Hintergrund treten werden. Dann aber erst eine Feststellung der „Staatszugehörigkeit", also von Fall zu Fall vorzunehmen, wie Neumeyer es will [118]), erscheint bei dieser Bedeutung der „Staatszugehörigkeit" unzweckmäßig.

Abzuwarten bleibt, wie lange der Staat dieses Interesse an den Luftfahrzeugen aufrecht erhält, vom positivrechtlichen Standpunkt aus ist das Luftfahrzeug jedenfalls einer „Nationalität" fähig; mag diese Bezeichnung auch wenig glücklich gewählt sein.

Als äußeres Zeichen seiner „Staatszugehörigkeit" ist das eingetragene Luftfahrzeug verpflichtet, ein Hoheitszeichen [119]) zu führen. — Hier stoßen wir nun auf einen wesentlichen Unterschied zwischen dem Recht der Luftfahrzeuge und dem der Seeschiffe. Während nämlich nach Seerecht [120]) die Staatsangehörigkeit des Eigentümers zur Flaggenführung berechtigt und auf Grund dieser Berechtigung die Eintragung erfolgt, ergibt sich die Pflicht für Luftfahrzeuge, das Hoheitszeichen zu führen aus der Tatsache der Eintragung in das Register, also wie wir gesehen haben, erst indirekt aus der Nationalität des Eigentümers. Bestimmt also im Seerecht die Befugnis zur Flaggenführung die Nationalität, so ergibt sich im Luftrecht die Pflicht zur Führung des Hoheitszeichens aus der Staatszugehörigkeit. In beiden Fällen führt aber die Befugnis zur Führung eines Hoheitszeichens zurück auf eine gemeinsame Voraussetzung, das ist die Abhängigkeit von der Nationalität des Eigentümers, also der Beschränkung dieser Befugnis auf einen verhältnismäßig engen Personenkreis. Und dies unterscheidet nun wieder das Hoheitszeichen der Luftfahrzeuge und Seeschiffe von dem der Kraftfahrzeuge: die Eintragung eines Kraftfahrzeuges findet nicht unter den besonderen Voraussetzungen der Eigentumsverhältnisse wie im Luft- und Seerecht statt,

118) A. a. O. S. 239.
119) L.V.G. § 2, Abs. III, P.L.A. Art. 10.
120) Ges. betr. Flaggenführung der Kauffahrteischiffe § 1 u. 2.

weil die Frage der Nationalität keine Rolle spielt. Die Führung eines Hoheitszeichens im „internationalen" Kraftwagenverkehr drückt nicht etwa die „Staatszugehörigkeit" des Fahrzeuges selbst aus, sondern ist lediglich eine Erläuterung des fremden Zulassungszeichens, ein weiteres Unterscheidungszeichen. Die Berechtigung und die Pflicht, dasselbe zu führen, ergeben sich nicht aus der Eintragung als solcher und schlechthin, sondern allein auf Grund einer besonderen Urkunde, dem internationalen Fahrausweis, der wieder auf internationaler Abmachung beruht. Nach dessen Erlöschen ist auch die Weiterführung des internationalen Unterscheidungszeichens verboten. Daß in den gesetzlichen Bestimmungen beide Zeichen als „Hoheitszeichen" bezeichnet werden und von einer „Staatszugehörigkeit" des Kraftfahrzeuges gesprochen wird, ist lediglich eine terminologische Ungenauigkeit und Unkonsequenz, wie sie uns oben schon begegnet ist und ohne rechtliche Bedeutung.

Form und Art dieses Zeichens zeigen bei sämtlichen Staaten Uebereinstimmung mit der vom P.L.A. [121]) getroffenen Regelung. Anhang A der Convention bestimmt nämlich abweichend vom Seerecht auf Grund praktischer Erwägungen nicht das Führen der Nationalflagge als Kennzeichen, sondern entsprechend den im internationalen Automobilverkehr üblichen, einen großen Buchstaben in römischer Schriftform. — Diese äußerliche Uebereinstimmung der beiden Zeichen führte zu der geschilderten Gleichstellung.

Darüber kann aber kein Zweifel bestehen, daß der Rechtscharakter von Flagge und Buchstabenzeichen unter diesem Gesichtspunkt ein völlig übereinstimmender ist, denn auf die Art, wie die Zugehörigkeit zu einem Staat zum Ausdruck gebracht wird, darf nicht der entscheidende Wert gelegt werden, ausschlaggebend ist nur, ob der Staat selbst sowie die übrigen Staaten das betreffende Zeichen als Ausdruck seiner „Nationalität" anerkennen.

Sieht man nun wie Neumeyer für das besondere Verhältnis von Staat und Seeschiff in dem Recht zur Flaggenführung das Kriterium, so muß man nach obigen Erwägungen zu dem Schluß kommen, daß es sich auch bei der Staatszugehörigkeit der Luftfahrzeuge doch nicht allein nur um die „Lokalisierung einer Sache" handeln kann.

---

121) Art. 10.

Das Führen des Hoheitszeichens eines Staates ist das äußere Zeichen der Zugehörigkeit eines Fahrzeuges zu einem bestimmten Staate und stellt so eine Vermutung dafür auf, daß dasselbe auch tatsächlich die Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates besitzt. Als endgültigen Beweis für die Nationalität erfordert das Seerecht die Ausstellung eines „Zertifikates". Analog dieser Seerechtsbestimmung verlangt auch das Luftrecht, daß die Luftfahrzeuge mit irgendwelchen Urkunden versehen sind, die ihre Staatszugehörigkeit nachweisen. Im weiteren werden wir noch Gelegenheit haben, diese Urkunden zu besprechen.

Aber auch die Registereintragung in ihrer Eigenschaft als Ordnungsvorschrift verpflichtet ein Zeichen zur Identifizierung zu führen, das sogenannte Eintragungszeichen. Es entspricht dies der auch im Automobilrecht üblichen Erkennbarmachung durch Zahlen oder Buchstabengruppen [122]).

Aus dieser Bedeutung des innerstaatlichen Verwaltungsaktes für die internationalen Verkehrsbeziehungen ergibt sich auch die Mitteilungspflicht der Vertragsstaaten über die jeweiligen monatlichen Eintragungen oder Löschungen, sei es durch direkten Austausch [123]) oder wie im P.L.A. (Art. 9) unter Einbeziehung einer Zentralstelle, des comitée internationale de la navigation aérienne. Im letzteren Falle wird damit für die Durchführung des Verbotes [124]) einer mehrfachen Eintragung die praktische Grundlage geschaffen. Da nach der deutschen innerstaatlichen Regelung durchaus die Möglichkeit besteht, ein bereits in einem ausländischen Register eingetragenes Luftfahrzeug auch in Deutschland zu immatrikulieren, so könnte der Fall eintreten, daß ein Luftfahrzeug mehrfache Staatszugehörigkeit besitzt, doch sind diese Fälle tatsächlich unmöglich gemacht, da die innere Gesetzgebung aller übrigen Staaten eine solche Duplizität ausdrücklich ausschließt und auch durch das Festhalten am Nationalitätsprinzip [125]) eine nur einfache Staatszugehörigkeit gewährleistet wird.

---

122) P.L.A. Anhang A schreibt Buchstabenzeichen vor, während Deutschland an Zahlen festhält.

123) Deutsches Vertragssystem.

124) P.L.A. Art. 8.

125) Reichsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913, § 17, 2.

c) Staatsluftfahrzeuge.

Im Anschluß an die staats- und verwaltungsrechtlichen Beziehungen eines Luftfahrzeuges zu einem bestimmten Staate, die wir als Voraussetzung für die vertragsgemäße Behandlung eines Luftfahrzeuges im Ausland kennengelernt haben, müssen wir noch einer Kategorie von Luftfahrzeugen Erwähnung tun, die außerhalb dieser Regeln steht: Die Staatsluftfahrzeuge. Nicht zum ersten Male in der völkerrechtlichen Behandlung von Fahrzeugen tritt diese Unterscheidung auf. Bereits im Seerecht ist im Laufe des letzten Jahrhunderts eine solche ausgeprägt worden. Es erhebt sich nun auch hier im Luftrecht die Frage nach dem unterscheidenden Kriterium der beiden Gattungen.

Was soll für den Begriff „Staatsluftfahrzeug" ausschlaggebend sein? Das privatrechtliche Moment des Eigentums des Staates am Fahrzeug unter Außerachtlassung seiner Zweckbestimmung oder die Bestimmung desselben für öffentliche Zwecke, wie die Eigentumsverhältnisse auch liegen mögen? [126])

Im Seerecht hat sich bis heute die Auffassung erhalten [217]), daß für die „Staatlichkeit" eines Schiffes die Eigentumsverhältnisse maßgebend sein sollen, wenn auch seit einer Reihe von Jahren, besonders seit dem Kriege, Bestrebungen, vor allem aus Kreisen der Wissenschaft, dahin zielen, diese Auffassung zu Gunsten der zweiten genannten zurücktreten zu lassen. Der Grund für diese Einstellung des heutigen Völkerrechts ist insbesondere in der „Exterritorialität" jedes fremden Staates zu suchen, die sich schlechthin auch auf die in seinem Eigentum stehenden Schiffe erstreckt und die bisher von der Rechtsprechung uneingeschränkt aufrechterhalten wurde.

Für das internationale Luftrecht läßt sich nun eine einheitliche Auffassung über die Staatlichkeit von Luftfahrzeugen nicht feststellen, vielmehr haben das ententistische und das deutsche Vertragssystem der Unterscheidung verschiedene Gesichtspunkte zu Grunde gelegt. Die mannigfachen Verflechtungen beider Systeme rechtfertigt ihre beiderseitige Beleuchtung.

126) Weitere Auffassungen sind auf die praktische Regelung von geringer Bedeutung geblieben.

127) R.G.Z. Bd. 103, S. 274.

Die Staaten, die das P.L.A. zur Grundlage ihrer gegenseitigen Luftverkehrsbeziehungen geschaffen haben, lassen für den Begriff des „Staatsluftfahrzeuges" seine Zweckbestimmung ausschlaggebend sein [128]). Aus den Abkommen, die Deutschland abgeschlossen hat, ergibt sich dagegen das Festhalten an dem im Seerecht herrschenden Prinzip der „Eigentumsabhängigkeit". „Staatsluftfahrzeug" nach P.L.A. bedeutet demnach etwas anderes als „Staatsluftfahrzeug" nach den deutschen Verträgen. Allein die Tatsache, daß im Verhältnis der Verbandsstaaten zu Deutschland eine einheitliche, der Deutschlands entsprechenden Auffassung zum Ausdruck kommt, verhindert weitere Kollisionen.

Während in den älteren Verträgen Deutschlands [129]) allein den Privatluftfahrzeugen das Recht des Durchflugs und der Landung eingeräumt wird, „Staatsluftfahrzeuge" also schlechthin ausgeschlossen sind, hatte bereits das P.L.A. diesen strengen Standpunkt mit Recht aufgegeben. Neben den Privatluftfahrzeugen genießen die Verkehrserlaubnis auch noch eine Reihe von Staatsluftfahrzeugen. Es bedurfte deshalb im Gegensatz zu den deutschen Verträgen auch einer genaueren Umschreibung, was unter „Staatsluftfahrzeugen" zu verstehen sei [130]). Als Luftfahrzeug des Staates [131]) haben hiernach zu gelten: einmal Militärflugzeuge [132]), zum anderen die übrigen ausschließlich im Staatsdienst stehenden, also insbesondere solche, die der Post-, Polizei- und Zollüberwachung zu dienen bestimmt sind. Alle übrigen Luftfahrzeuge „gelten" als Privatluftfahrzeuge, zu letzteren sind also auch die staatlichen Handelsluftfahrzeuge zu rechnen, denn sie dienen nicht dem „öffentlichen Dienst", sondern der Wirtschaft, sind also, obwohl möglicherweise im Eigentum des Staates stehend, keine „Staatsluftfahrzeuge".

Die verschiedenartige Behandlung dieser Luftfahrzeuge im internationalen Verkehr findet nun eine ausführliche Regelung. Die grundlegende Abweichung vom Seerecht besteht darin, daß Staatsluftfahrzeugen grundsätzlich das Berühren fremden Hoheitsgebietes verboten ist und eine Ausnahme

128) Vgl. auch Fauchille a. a. O. S. 1168.

129) Mit der Schweiz, Dänemark, Niederlande, Oesterreich und Schweden.

130) Art. 30 ff. P.L.A.

131) Damit wird der von Hatscheck a. a. O. abgelehnte Oberbegriff „Staatsschiff" im Luftrecht verankert.

132) P.L.A. Art. 31.

nur durch Sondervereinbarungen ermöglicht wird. Staatsschiffen dagegen ist nach Gewohnheitsrecht prinzipiell Durchfahrt und Aufenthalt in fremden Hoheitsgewässern gestattet. — Die Voraussetzungen aufzustellen, unter denen einem „Staatsluftfahrzeug" der Einflug gestattet sein soll, ist Aufgabe besonderer Artikel. In den Fällen, in denen das Abkommen auch die allgemein völkerrechtliche Behandlung dieser Fahrzeuge regeln will, ist dies jeweils ausdrücklich erfolgt.

Einem Militärluftfahrzeug ist es daher nur auf Grund einer Sonderermächtigung gestattet, fremdes Staatsgebiet zu überfliegen. In diesem Ausnahmefall genießt dasselbe jedoch allgemein die bevorrechtigte Stellung, die nach Völkerrecht die Kriegsschiffe für sich in Anspruch nehmen können, vor allem das Recht der Exterritorialität [133]). — Aber die Militärluftfahrzeuge sind nicht die einzigen, die die Hoheitsgewalt des Staates zum Ausdruck bringen, auch die Polizei- und Zollflugzeuge eines Staates sind Repräsentanten seiner Souveränität, auch sie bedürfen daher um in die Machtsphäre eines fremden Staates eindringen zu dürfen, wie die Kriegsfahrzeuge, besonderer Erlaubnis. Im Gegensatz zu den Militärluftfahrzeugen hat aber das P.L.A. für Polizei- und Zollluftfahrzeuge auf eine einheitliche Regelung verzichtet und es besonderen Vereinbarungen unter den jeweils interessierten Staaten vorbehalten, die Modalitäten festzusetzen, unter denen auch diesen Luftfahrzeugen der Grenzüberflug gestattet ist. Kraft ausdrücklicher Vorschrift [134]) genießen aber diese Staatsluftfahrzeuge keinesfalls die den Militärluftfahrzeugen zugestandenen Vorrechte der Kriegsschiffe. Daraus darf aber keinesfalls geschlossen werden, daß dieselben nun schlechthin den Privatluftfahrzeugen gleichgestellt sind, sondern man wird ihnen analog der im Seerecht herrschenden Ansicht, die dort den nicht militärischen öffentlichen Staatsschiffen gewährte Stellung einräumen müssen [135]). Sie genießen also ebenfalls r e a l e Exterritorialität, nicht aber die p e r s o n e l l e Exterritorialität der Kriegsschiffe [136]), die diese als völkerrechtliche Vertreter ihres Staates aus-

133) P.L.A. Art. 32.
134) P.L.A. Art. 33.
135) Diese Möglichkeit übersieht m. E. Fauchille a. a. O. S. 1169.
136) Vgl. die im Begriff abw. Ans. v. Hatscheck a. a. O. S. 120, zust. dagegen Liszt a. a. O. S. 148.

zeichnen. — So ist m. E. auch Satz 2 des Art. 33 P.L.A. auszulegen, der sich nur auf die speziell den Kriegsschiffen gewährte Sonderstellung bezieht.

Alle übrigen Staatsluftfahrzeuge dagegen, also insbesondere Postluftfahrzeuge, werden nach P.L.A. den für „Privatluftfahrzeuge", d. h. nicht für öffentliche Zwecke verwandten, zu denen auch die sonstigen im Eigentum des Staates stehenden, z. B. die Handelsluftfahrzeuge gehören, geltenden Bestimmungen unterworfen [137]).

Für ihren Einflug bedarf es also vor allem keiner besonderen Vereinbarung mehr und sie unterliegen somit auch allen vorgeschriebenen Formalitäten. Diese Behandlung von „Staatsluftfahrzeugen", denn als solche werden Postflugzeuge ihrem Zwecke nach und nach positivem Recht immerhin noch angesprochen, obwohl es mehr als zweifelhaft ist, ob die Ausübung des Postbetriebes als eine Funktion des Staates anzuerkennen, stellt im Völkerrecht ein „novum" dar und widerspricht grundsätzlich der im Seerecht geltenden Regelung [138]).

Anschließend an die Bestimmungen des P.L.A. seien nun die entsprechenden Vorschriften des deutschen Systems behandelt.

Nur in dem ältesten Vertrage Deutschlands, dem mit der Schweiz, findet sich bisher eine Bestimmung [139]) über die Behandlung [140]) der Militärluftfahrzeuge. Auch hiernach ist der Einflug eines solchen nur nach vorheriger Bewilligung des Inlandstaates gestattet. Unklar ist jedoch die Bedeutung des zweiten Satzes: „Soweit eine derartige Bewilligung nichts anderes vorsieht, gelten die Bestimmungen dieses Uebereinkommens." M. E. bezieht sich diese Klausel allein auf die besonderen Vorschriften des Vertrages und bedeutet lediglich die Gleichstellung in rein flugrechtlicher Behandlung. Ueber die weitere völkerrechtliche Stellung der militärischen Luftfahrzeuge ist aus diesem Satze nichts zu entnehmen. Die Grundnormen des Völkerrechts gelten auch gegenüber dem Luftrecht. Die Sonderstellung, die „Teile der

137) P.L.A. Art. 30.

138) Vgl. Feine a. a. O. S. 54 ff., Niemeyer a. a. O. S. 266, Voigt a. a. O. S. 523 ff., Fauchille a. a. O. S. 1170.

139) Art. 18.

140) Eine Definition des „Militärflugzeuges" findet sich nicht, ursprünglich mußten die „Begriffsbestimmungen" zu Grunde gelegt werden, heute die Pariser Vereinbarungen v. 1926 bzw. Art. 31 P.L.A.

bewaffneten Macht" nach Völkerrecht genießen, kann nicht ohne ausdrückliche abweichende Vereinbarung aufgehoben werden; auch nach deutsch-schweizerischem Uebereinkommen genießen Militärluftfahrzeuge analog dem P.L.A. „Exterritorialität".

Unberücksichtigt wie alle folgenden ließ aber auch dieses Abkommen die Behandlung der nicht militärischen öffentlichen Staatsluftfahrzeuge, obgleich die Stellung der Polizei-, Post- und Zollflugzeuge für den internationalen Verkehr von außerordentlicher Bedeutung ist. Doch wirkt sich gerade bei diesem Zweige der staatlichen Luftfahrzeuge auch heute noch der V.V. in seiner vollen Strenge aus [141]), so daß Deutschland, ohne die Möglichkeit zu haben, sich die Gegenseitigkeit derartiger Vereinbarungen zu nutze zu machen, an einem solch einseitigen Zugeständnis kein Interesse haben kann.

Erst das Abkommen mit Spanien (Art. 1, Abs. V) füllt auch diese Lücke im deutschen Vertragssystem aus. Danach bedürfen Staatsluftfahrzeuge, die nicht Handels- oder Postzwecken dienen, zum Ein- oder Ueberflug in das Gebiet des anderen Vertragsstaates einer auf diplomatischem Wege einzuholenden Spezialgenehmigung. Damit werden militärische und nicht militärisch öffentliche Staatsschiffe wieder gleichgestellt, und es erhebt sich erneut die Frage nach der völkerrechtlichen Behandlung der letzteren. Diese entspricht aber auch ohne besonderen Hinweis der allgemein im Völkerrecht für die gewöhnlichen Staatsschiffe üblichen, und wir erhalten so nach P.L.A. und nach deutsch-spanischem Vertrag gleichlautende Verfahren.

Erst in den Verträgen Deutschlands jüngeren Datums [142]) wurde der Behandlung der staatlichen Handelsluftfahrzeuge Beachtung geschenkt. Während dieselben nach dem im P.L.A. ausgedrückten Prinzip einfach als Privatluftfahrzeuge angesprochen werden, bedürfen sie im deutschen Vertragssystem, das an der „Eigentumsabhängigkeit" festhält, um ihrem Zweck gerecht werden zu können, besonderer Behandlung. Die Abkommen mit Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien lassen nun die ausschließlich zu „Handelszwecken" bestimmten „staatlichen" Luftfahrzeuge schlechthin mit unter den Begriff „Luftfahrzeuge" im

141) Vgl. das Polizeifliegerverbot.
142) Sämtliche seit 1926; vgl. Anlage III.

Sinne des Vertrages fallen, wodurch sich ihre Behandlung von selbst ergibt. - - Was also im P.L.A. durch sein Prinzip erreicht wird, muß hier durch besondere Normen sichergestellt werden. - - Negativ bestimmt dagegen das Uebereinkommen zwischen Deutschland und der Tschecho-Slowakei diese Kategorie, analog dem P.L.A. (Art. 30, Abs. III): Ausgenommen von der vertraglichen Regelung sind hiernach diejenigen Luftfahrzeuge, die als Militär-, Zoll- und Polizeifahrzeuge Verwendung finden. Der Rahmen der eigentlichen Staatsflugzeuge ist damit weit enger gezogen und das Ergebnis im Verkehrsinteresse viel befriedigender, so lange für die Staatsluftfahrzeuge nach den deutschen Verträgen keine zweckdienlichere Regelung geschaffen wird. Vor allem können hiernach auch die Postflugzeuge, die im Eigentum des Staates stehen, die Verkehrsfreiheit wie private für sich beanspruchen, eine Regelung, die Neumeyer [143]) noch beim P.L.A. ohne eigentliche Begründung als „Redaktionsversehen" bezeichnet hat. Das deutsch-spanische Abkommen (Art. 1, Abs. IV) hat sich sogar ausdrücklich für die Einbeziehung der „staatlichen" Postflugzeuge in die allgemeine Vertragsregelung ausgesprochen.

Wir können also feststellen, daß mehr und mehr das Bestreben besteht, die Postflugzeuge ihrer Eigenschaft als „Staatsluftfahrzeuge", sowohl nach der Zweck-, als auch der Eigentumstheorie, ihrer Sonderstellung zu berauben und sie den ihrem ganzen Wesen entsprechenderen Privatluftfahrzeugen gleichzustellen.

Allerdings spielen die staatlichen Postflugzeuge heute im internationalen Verkehr keine Rolle, da der gesamte Luftverkehr vornehmlich in Händen von Privatunternehmungen liegt, die auf Grund besonderer Abmachungen die Postbeförderung mit übernommen haben. Allein nach dem Prinzip des P.L.A. ist auch unter Berücksichtigung dieses Umstandes die Unterscheidung wesentlich.

Nachdem wir so die verschiedenartige Behandlung, die „Staatsluftfahrzeuge" nach geltendem Recht erfahren, dargestellt haben, erhebt sich nun als sekundäre Frage die Berücksichtigung der Stellung des Fremdstaates selbst als evtl. Eigentümer der Fahrzeuge.

Bei Kriegsluftfahrzeugen, den ihnen nahestehenden Zoll- und Polizeiflugzeugen, ergibt sich bereits aus der staats-

143) A. a. O. S. 266.

rechtlichen Stellung, die sie einnehmen, nach allgemeinem Völkerrecht auch die Exterritorialität, d. h. das Nichtunterworfensein unter die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, insbesondere auch unter die Vollstreckungsgewalt eines anderen Staates, des Staates, dem sie angehören. Zu untersuchen bleibt nur die Behandlung des Staates als Eigentümer oder Halter von Handelsluftfahrzeugen und Postluftfahrzeugen.

Anläßlich der verschiedenen im Seerecht zur Entscheidung gekommenen Streitigkeiten über die prozessuale Stellung des Staates als „Gewerbetreibender" im Ausland hat, im Gegensatz zu der vielfach in der Literatur vertretenen Ansicht [144]), die Auffassung, daß der betreffende Staat sich in diesem Falle den inländischen Gerichten freiwillig unterwerfe, keine Anerkennung gefunden. — Es ist nicht zu leugnen, daß diese Auffassung am ehesten der Billigkeit entspräche, es wäre auch wünschenswert, daß sie mehr und mehr zur Rechtsüberzeugung werde, heute aber, in einer Zeit, die so sehr vom Imperialismus beherrscht ist, sind wir noch weit davon entfernt, von einem Völkerrechtssatz sprechen zu können, der die völkerrechtliche Immunität des gewerbetreibenden Staates beseitigt. Wir kennen im Völkerrecht keinen dem § 4 E.G.Z.P.O. entsprechenden Satz.

Klar bringt der V.V. die Auffassung der Staaten selbst zum Ausdruck, daß sie die ihnen zustehende Immunität auch als Gewerbetreibender voll beanspruchen. Artikel 281 V.V. bestimmt darüber:

> „Treibt die deutsche Regierung internationalen Handel, so soll sie in dieser Hinsicht keinerlei Rechte, Vorrechte und Freiheiten der Souveränität haben, auch nicht so angesehen werden, als ob sie solche hätte."

Der Rückschluß aus dieser Klausel läßt die Einstellung der Staaten klar erkennen.

Wir dürfen aber auch aus den allgemein gehaltenen Worten der verschiedenen Verträge nicht eine freiwillige Unterwerfung unter die fremde Gerichtsbarkeit entnehmen, denn die Abweichung von einem der grundlegendsten Sätze des Völkerrechts „par in parem non habet jurisdictionem" darf nicht aus Vorschriften, die eine ganz andere Materie regeln wollen, „herausgelesen" werden, und die Fälle, in

144) Vgl. Hatscheck a. a. O. S. 85 und S. 120, sowie Strupp a. a. O. S. 63.

denen ein Staat sich tatsächlich der inländischen Gerichtsbarkeit unterwirft, beweisen dies durch ihre Ausdrücklichkeit mit aller Deutlichkeit [145]).

Auch für die verschiedenen Uebereinkommen über die internationalen Luftrechtsbeziehungen kommen wir daher zu dem Ergebnis, daß, abgesehen von dem Fall des Art. 281 V.V., kein Staat der Gerichtsbarkeit eines anderen unterworfen ist [146]).

d) Urkunden.

Die in den vorangehenden Zeilen besprochenen Verwaltungsakte erhalten ihre Erkennbarmachung nach außen einmal in den dem Luftfahrzeug zukommenden „Zeichen" (Hoheits- und Eintragungszeichen) und außerdem noch durch die über den Eintragungsvorgang etc. ausgestellten Urkunden.

Bereits bei der Behandlung des Hoheitszeichens haben wir darauf hingewiesen, daß dasselbe für die Staatszugehörigkeit eines Luftfahrzeuges nur einen prima facie-Beweis liefert, und daß erst eine Urkunde endgültigen Beweis über die Nationalität eines Luftfahrzeuges zu erbringen vermag. Im Seerecht [147]) stellt das auf Grund der Registereintragung ausgestellte Schiffszertifikat den Nachweis für die Berechtigung zur Führung der Reichsflagge und damit der deutschen Nationalität des betreffenden Schiffes dar. Aus der Bedeutung dieser „innerstaatlichen" Urkunde für den internationalen Verkehr ergibt sich die Notwendigkeit, daß dieselbe stets mitzuführen ist [148]). Eine übereinstimmende Norm, welche Urkunde bei Luftfahrzeugen diesen Beweis zu erbringen vermag, findet sich im internationalen Luftrecht nicht. Für die dem P.L.A. angehörenden Staaten ist das „Certificat d'immatriculation" das dem Schiffszertifikat entsprechende Schriftstück. Nach deutschem Recht dagegen wird über die Registereintragung als solche keine Bescheinigung ausgestellt, diese verpflichtet nur, ein Hoheitszeichen zu führen. Bescheinigt wird nur die „Zulassung", also eine

145) Abk. zwischen der deutschen Regierung u. der russ. Sowjet-Rupublik v. 6. Mai 1921, Art. 13; Abk. zwischen Oesterreich und der russ. Sowjet-Republik v. 7. Dezember 1921.

146) Vgl. abw. Neumeyer a. a. O. S. 267, auch Krückmann a. a. O.

147) Ges. betr. das Flaggenrecht (Anm. 120), § 10 u. 11.

148) Vgl. Ges. betr. das Flaggenrecht, § 11, Abs. III u. § 21.

vornehmlich technische Prüfung, und der darüber ausgestellte Schein entspricht dem Lufttüchtigkeitszeugnis des P.L.A. [149]), nicht dem genannten Registerzertifikat, jedoch wird man in dem Zulassungsschein als einziger amtlicher über das Luftfahrzeug ausgestellter Urkunde, sowie bei Auslandsflügen in dem Flugtagebuch das Beweismittel für die Staatszugehörigkeit erblicken müssen.

Aber nicht allein die der Feststellung der Nationalität dienenden Urkunden sind von völkerrechtlicher Bedeutung, sondern dieselbe wird auch allen denjenigen zuerkannt, die der Heimatstaat selbst für den Betrieb für erforderlich erklärt. So verschieden wie die ganzen behördlichen Maßnahmen in den einzelnen Ländern geregelt sind, so verschieden sind auch die ausgestellten Ausweise und Bescheinigungen. Ausnahmslos verlangen nun die zwischenstaatlichen Abkommen, daß im internationalen Verkehr alle und nur die Urkunden mitzuführen sind, die der Heimatstaat für den Verkehr über seinem Gebiet vorgeschrieben hat. Denn aus der Anerkennung, die der Inlandsstaat den Ausweisen des Heimatstaates der Luftfahrzeuge zollt, ergibt sich, daß er es auch bei denselben bewenden lassen will [150]). Als Ausnahme muß daher die Vorschrift des deutsch-dänischen Vertrages (Art. 4, S. 1) angesehen werden, wonach die Luftfahrzeuge neben ihren „eigenen" Urkunden auch noch die besonderen Ausweise, die nach der Gesetzgebung des überflogenen Staates erforderlich sind, mit sich führen müssen.

Wir haben weiter oben schon auf die Bedeutung dieser Bescheinigungen als Garantie des Heimatstaates gegenüber dem Grundstaat hingewiesen und gerade die Tatsache, daß der Grundstaat im Rahmen seiner Zuständigkeit sich mit einem Verwaltungsakt des Auslandes begnügt, der sein eigenes nochmaliges Tätigwerden allein im Interesse der Verkehrsabwickelung ausschließen soll, läßt erkennen, daß wir es neben etwaigen heimatlichen Verpflichtungen [151]) vor allem mit einem auch für Fremde verbindlichen Rechtssatz des Aufenthalt-Staates zu tun haben, mit allen sich hieraus ergebenden Rechtsfolgen [152]). Zweifel können nur ent-

149) Nach P.L.A. nur im intern. Verkehr erforderlich.
150) Vgl. Erl. d. M. d. I. betr. Ueberwachung des Luftverkehrs vom 12. Dezember 1921 (M.Bl. S. 328).
151) Vgl. Anhang Ziffer 5 zum deutsch-dänischen Abkommen.
152) Z. B. bei Zuwiderhandlungen.

stehen bei Urkunden, die nicht den örtlichen Staat in seiner Rechtsphäre berühren, also solchen, die im Aufenthaltsstaat kein Analogon haben, denn hier besteht an und für sich kein Bedürfnis, diesem eine Zuständigkeit zuzuerkennen. Dem ist aber entgegenzuhalten, daß der Aufenthaltsstaat die Gesamtheit der ausländischen Urkunden als seinen Erfordernissen genügend anerkennt und nur, wenn das Luftfahrzeug allen seinen heimatlichen Vorschriften entspricht, entspricht es auch denjenigen des Aufenthaltsstaates.

Gerade in Fragen über die Behandlung etc. dieser Urkunden hat das P.L.A. in der Commission internationale de la navigation aérienne sich ein vorzügliches Zentralorgan geschaffen, das auch der innerstaatlichen Gesetzgebung seiner Mitglieder gegenüber mit weitgehenden Befugnissen ausgestattet ist und geeignet ist zur Vereinheitlichung dieser Vorschriften in weitestem Maße beizutragen.

Zur Durchführung dieser Mitführungspflicht der Papiere gestehen sich die Staaten gegenseitig das Recht zu, bei Start und Landung die vorgeschriebenen Ausweise und Urkunden behördlich prüfen zu lassen. Eine solche Prüfung wird sich aber lediglich darauf zu beschränken haben, ob überhaupt den einheimischen Vorschriften des Fahrzeuges Genüge getan ist — was nicht immer gerade einfach sein wird, dies festzustellen — nicht dagegen auf die weiteren Voraussetzungen des inneren Verwaltungsaktes, insbesondere aber nicht auf die Zuständigkeit des Ausstellungsstaates zur Registereintragung, denn dem kontrollierenden Staat kann es zweifelsohne nur darauf ankommen, einmal die Erfordernisse seiner eigenen Regelung erfüllt zu sehen, was lt. Staatsvertrag durch fremde Verwaltungsakte geschehen kann, zum andern aber bei irgendwelchen Bedürfnissen das Fahrzeug auch einwandfrei identifizieren zu können.

e) Zwangsversicherung.

In neuerer Zeit hat nun das deutsch-tschechische Abkommen wieder einen Gesichtspunkt für die Frage der Sicherheit behandelt, der bereits bei den Abkommen mit den nordischen Staaten Beachtung gefunden hat. Es genügt nicht allein, daß durch die technische Garantie des Heimatstaates ein gewisser Sicherheitsfaktor in den internationalen Luftverkehr eingestellt wird, sondern für den Fall, daß trotz allen menschlichen Vorsehens durch das Luftfahrzeug ein

Schaden im Fremdstaat angerichtet wird, soll auch für diese Ersatzforderung eine Garantie geschaffen werden. Die im Verkehr zwischen Deutschland und der Tschecho-Slowakei [153]) verwendeten Luftfahrzeuge haben daher noch den Nachweis einer Sicherstellung dieser etwaigen Haftsumme als Voraussetzung ihrer Vertragsmäßigkeit zu erbringen, sei es in Gestalt einer Haftpflichtversicherung oder durch Hinterlegung von Geld oder Wertpapieren. — Auch die hierüber ausgestellte Bescheinigung zählt zu den vom Fahrzeug mitzuführenden Urkunden.

Bereits das deutsche L.V.G. [154]) hatte in diesem Punkte eine eingehende Regelung zu ungunsten der sonst propagierten Vertragsfreiheit vorgenommen und den Abschluß solcher Versicherungen oder sonstiger Garantien als Voraussetzung für die Zulassung aufgestellt. Man kann ohne genaue Kenntnis der Verhältnisse die Zweckmäßigkeit oder Notwendigkeit einer solchen Lösung des zweifelsohne hochwichtigen Problemes nur vom Standpunkt der Verkehrsinteressen aus beleuchten und da erscheint mir, daß trotz der weiteren finanziellen Belastung des Fahrzeughalters durch diese Vorschrift sich ernste Bedenken nicht dagegen erheben lassen. Solange sich ohne Beeinträchtigung der Bewegungsfreiheit der Fahrzeuge eine Minderung der durch das Luftfahrzeug drohenden Gefahren, wenn auch nur in indirekter Weise, ermöglichen läßt, muß dieser Weg beschritten werden [155]), auch dies liegt im Verkehrsinteresse, was leider nur allzu oft, besonders von Unternehmerseite aus, übersehen wird. Einen Vergleich mit Eisenbahn- und Seerecht, welch beide diese Einrichtung nicht kennen, anzustellen, und daraus die Ablehnung dieses Erfordernisses herzuleiten, erscheint insofern verfehlt, als die Abweichung von Luft- und Seerecht in der Frage der Beeinträchtigung des Staatsgebietes, auch in dieser Beziehung beachtenswert ist und dieselben Gesichtspunkte, die schon bei der Luftfreiheits- und Souveränitätstheorie ausschlaggebend waren, sind es, die die eigene Ausgestaltung dieses Institutes für das Luftrecht erforderlich machen. Der Unterschied von Eisenbahn- und Luftrecht ergibt sich aber wieder daraus, daß als Unternehmer im ersten Fall der Staat in Frage

153) Art. 5, Abs. III. Vgl. auch deutsch-schwedisches Abkommen, Art. 13 und deutsch-dänisches, Art. 13 u. Anhang 2.

154) L.V.G. § 29.

155) Vgl. das „Gutachten".

kommt [156]) und als solcher die Gewähr bietet für die Erfüllung etwaiger Schadenersatzforderungen aus der Gefährdungshaftung, die er auch nicht durch die sog. Enthaftungsklausel abdingen kann, während im Falle des Luftverkehrs bis heute trotz staatlicher Einflüsse das Privatkapital mit seinen Gefahren den haftenden Teil darstellt [157]). Es ist auch dies ein Gebot der Sicherheit, daß der Staat Sorge dafür trägt, daß seine durch ausländische Fahrzeuge zu Schaden gekommenen Angehörigen wenigstens vor weiteren Beeinträchtigungen bewahrt bleiben, und es ist nur zu wünschen, daß auf dem Wege erneuter Verhandlungen in alle übrigen, bestehenden wie neu zu treffenden Abmachungen, über die Haftpflichtversicherung der Luftfahrzeughalter eine internationale Regelung getroffen wird, solange nicht auf anderem Wege eine einheitliche Lösung dieser Frage gefunden wird.

3. Vorschriften betr. die Besatzung.

Die Sicherheit sowohl der Insassen eines Luftfahrzeuges als auch die des Publikums hängt aber nicht allein ab von der Lufttüchtigkeit des Fahrzeuges, sondern ebenso wichtig sind auch die Eigenschaften und die Befähigung der mit der Bedienung eines Luftfahrzeuges betrauten Personen. Die innerstaatliche Rechtsordnung hat diesem Umstand Rechnung getragen, als sie von jeder mit der Bedienung [158]) eines Luftfahrzeuges betrauten Person eine behördliche Erlaubnis forderte und bei Zuwiderhandlung gegen diese Vorschrift den Betreffenden zu strafen drohte [159]). Es ist dies also eine von einer Person als solcher geforderte Voraussetzung zur Vornahme einer gewissen Betätigung: Keineswegs stehen aber diese personellen Forderungen irgendwie in Verbindung mit der Zulassung bezw. Eintragung, also der Verkehrsfähigkeit, eines Luftfahrzeuges.

Anders aber im zwischenstaatlichen Verkehr. Auch hier müssen die Angehörigen der Besatzung mit den Befähigungszeugnissen ausgestattet sein. Waren aber bisher Eintragung des Fahrzeuges und Erlaubnis des Führers nebengerichtete Faktoren, so stehen sie im internationalen Ver-

156) Bei Staaten, in denen der Eisenbahnbetrieb nicht Staatseinrichtung ist, bestehen andere Sicherungsmaßnahmen.

157) Die Richtigkeit dieser Ausführungen ergibt sich aus § 29, I, S. 2, wonach bei Staatsflugzeugen die Sicherstellung entfällt.

158) Vgl. L.V.G. § 4. Nur der Führer bedarf der Erlaubnis.

159) L.V.G. § 32, Ziffer 3.

kehrsrecht in enger Beziehung. Hier verliert die Erlaubnis des Führers ihre personelle Funktion und wird zum Merkmal der Vertragsmäßigkeit des Luftfahrzeuges selbst. Nur dann kann ein Luftfahrzeug auf vertragsmäßige Behandlung Anspruch erheben, wenn neben den sonstigen Voraussetzungen, wie Registereintragung etc., als weiteres Erfordernis auch die Besatzung [160]), die für ihre Tätigkeit nach Heimatrecht vorgeschriebene Erlaubnis besitzt.

Die Abmachungen des deutschen Vertragssystems setzten voraus, daß jeder der beteiligten Staaten eine solche Vorschrift innerstaatlich bereits erlassen hat, die weitere Ausgestaltung derselben überlassen sie aber vollkommen den Staaten selbst, insbesondere bestehen darüber keinerlei Bestimmungen, welche Betätigung an Bord eines Luftfahrzeuges einer solchen Erlaubnis bedarf. Anders dagegen das P.L.A. Art. 12 bestimmt ausdrücklich diejenigen Personen, die nur auf Grund eines Zeugnisses bei der Führung eines Luftfahrzeuges mitwirken können [161]). Als Heimatstaat im Sinne dieser Vorschrift hat zweifelsohne der Eintragungsstaat des Fahrzeuges zu gelten, nicht der wörtlichen Auslegung entsprechend, der der betreffenden Person, andererseits ist aber auch nicht zu entnehmen, daß nur Angehörige des betreffenden Eintragungsstaates Besatzung eines im Auslande verkehrenden Luftfahrzeuges sein können, vielmehr ergibt sich aus den Verträgen selbst [162]), daß beispielsweise auch ein Oesterreicher ein deutsches Luftfahrzeug mit deutschen Zeugnissen im Auslande führen darf. Die von einem Staate ausgestellten Zeugnisse haben aber nur Gültigkeit soweit seine Hoheitsgewalt reicht. Die Flugscheine usw. der deutschen Behörden berechtigen also ohne weitere Abmachung allein innerhalb der deutschen Grenzen, und andererseits brauchen deutsche Behörden ausländische Zeugnisse nicht als gültig anzuerkennen. Die Verträge dehnen nun die Gültigkeit über die Staatsgrenzen hinaus aus und zwar dergestalt, daß diese Zeugnisse dieselbe Stellung einnehmen wie die innerstaatlichen Scheine selbst, bezw. daß sie an deren Stelle treten. Der Territorialstaat begnügt sich also

160) Vgl. deutsch-schweiz. Abk., Art. 6, Abs. I, S. 2.

161) Nach herrschender Praxis im deutschen Recht bedürfen „Bedienungsmannschaften" trotz § 4 L.V.G. keiner förmlichen Erlaubnis. Ausnahme im Sinne L.V.G. § 5, S. 2.

162) Argumentation e contrario, z. B. aus deutsch-franz. Abk., Art. 5, Abs. VI.

mit der Erfüllung ausländischer Vorschriften. Daher kann kein Zweifel darüber entstehen, daß der Territorialstaat kraft eigenen Rechts die Forderung auf Mitführung aller Ausweise erhebt, denn nicht als Ordnungsvorschrift des Heimatstaates ist diese Bestimmung beachtenswert, sondern als solche des Aufenthaltsstaates gewinnt sie ihre Bedeutung. Damit gibt aber der Territorialstaat nicht seine eigene Zuständigkeit in dieser Frage zu Gunsten des Heimatstaates auf, sondern er verpflichtet sich, einzig und allein die Erfüllung der heimatlichen Anforderungen an die Person als seiner eigenen entsprechend anzusehen und damit ist es auch ihm überlassen, welch anderer Staaten Erlaubnis er neben den heimatlichen noch für die Führung des fremden Luftfahrzeuges als ausreichend betrachtet. Zweifellos erstreckt sich aber die im Vertrag vereinbarte Gültigkeit ausländischer Zeugnisse nicht auf solche, denen der Heimatstaat auf Grund ähnlicher Vereinbarungen für sein Gebiet die Gültigkeit zugestand. Wenn die Verträge von „anerkannten" Zeugnissen sprechen, so bezieht sich dies allein auf das in Verbandskreisen übliche Verfahren, daß nicht der Staat selbst die erforderlichen Prüfungen vornimmt, sondern daß er die von gewisser privater Seite erfolgten als die seinen anerkennt.

Des weiteren darf man aber auch annehmen, daß die Gültigkeit ausländischer Führerzeugnisse etc. sich nicht in der Bedienung heimischer Luftfahrzeuge erschöpft, sondern daß auf Grund der vertraglichen Abmachungen auch ohne Beziehungen zu einem bestimmten Luftfahrzeug der ausländische Befähigungsausweis zu der darin bezeichneten Betätigung auch im Inland schlechthin berechtigt, daß z. B. ein deutscher Führerschein in Frankreich zur Führung eines schweizerischen Flugzeuges berechtigt; eine Möglichkeit, die das internationale Automobilrecht nicht in diesem Umfange kennt. Eine Bestätigung dafür bietet das deutsch-tschechische Abkommen, Art. 7 dieses Vertrages [163]) bestimmt nämlich ausdrücklich, daß die Gültigkeit ausländischer Befähigungszeugnisse sich nur auf die Bedienung der Fahrzeuge des Ausstellungsstaates erstreckt. Die Verkehrsfeindlichkeit dieser Vorschrift wird am deutlichsten klar, wenn man bedenkt, daß es genug der Beispiele gibt, bei

163) Ihm hat sich weniger streng das deutsch-spanische Abkommen Art. 7 angeschlossen.

denen die Führung oder Bedienung eines fremden Luftfahrzeuges verkehrsnotwendig werden kann. Ein solches Bedürfnis aber dann abhängig zu machen von einer langwierigen behördlichen Genehmigung heißt jeden geregelten Verkehr zu gefährden, und es ist nur zu wünschen, daß dieses Vorgehen keine Nachahmung mehr finden wird. Die Vertragschließenden selbst erkannten die Gefahren, die einer solchen Bestimmung anhaften und schufen deshalb sofort in Anhang Nr. 5 zum eigentlichen Abkommen eine Ausnahme für die Besatzungen der Luftfahrzeuge, die im regelmäßigen Linienverkehr stehen und zwar derart, daß ein gegenseitiger Austausch der Besatzungen stattfinden kann.

Eine Einschränkung der Gültigkeit ausländischer Zeugnisse findet sich aber in allen Abkommen wieder [164]). Jedem Vertragsteil ist das Recht vorbehalten, derartigen Befähigungsnachweisen dann die Anerkennung zu versagen, wenn sie seinen eigenen Staatsangehörigen von einem ausländischen Staat ausgestellt sind. Damit soll verhindert werden, daß unter Umgehung heimatlicher Vorschriften durch das Ausland doch die Führungsberechtigung im Heimatstaat erlangt wird. Im weiteren ergibt sich dieser Vorbehalt also aus dem Untertanenverhältnis zwischen Staat und Bürger.

Dieser Vorbehalt berechtigt aber den Heimatstaat nur gegenüber dem Ausstellungsstaat. Einem seiner Staatsangehörigen gegenüber kann der Heimatstaat nicht ohne weiteres von dieser Befugnis Gebrauch machen, vielmehr erfordert die Verweigerung der Anerkennung eine besondere Rechtsvorschrift genereller oder spezieller Ausführung der zuständigen Staatsbehörde.

Alle übrigen Mitglieder der Besatzung, also diejenigen, deren Betätigung keinerlei Befähigungsausweis erfordert, müssen mit Bescheinigungen über ihre Beschäftigung an Bord, ihren Beruf, ihre Identität und Staatsangehörigkeit versehen sein.

Die Vorschriften der Fremdenverkehrspolizei behalten natürlich auch Luftreisenden gegenüber ihre Gültigkeit, und die Abkommen bestimmen ausdrücklich, daß Fahrgäste und Besatzung unbeschadet ihrer sonstigen Ausweise mit den für den Grenzübertritt vorgeschriebenen Personalausweisen etc. versehen sein müssen.

---

164) Deutsches Vertragssystem u. P.L.A. Art. 13, Abs. II.

Aber doch verlangt auch in dieser Frage der Luftverkehr seine besondere Behandlung. Eine Vorschrift, wie sie der Erlaß des Ministers des Innern vom 26. August 1921 vorsah, wonach das Ueberschreiten der Reichsgrenze auf dem Luftwege nur mit einer besonderen Genehmigung gestattet war [165]), kennen wir heute nicht mehr. Dagegen sehen die einzelnen Abkommen besondere Vereinbarungen über den Grenzübertritt im Luftfahrzeug vor. Verschiedene Anordnungen [166]) der zuständigen Behörden haben auf deutschem Gebiet Vereinfachungen für die Paßnachschau im Luftverkehr getroffen. Die Bekanntmachung zur Durchführung der Paßverordnung [167]) befaßt sich mit dem Fall, daß Deutschland nur Durchgangsland ist, also die für den Durchreiseverkehr bestehenden Vorschriften Anwendung finden sollten. Im Gegensatz zum Eisenbahnverkehr wird in diesem Falle zumeist eine Feststellung von Zuwiderhandlungen nicht möglich sein, besonders wenn es sich nur um reinen Ueberflugverkehr handelt; nur bei Notlandungen kann hier ein Einschreiten der deutschen Behörden in Frage kommen. Sofern keine Aussicht besteht, daß die notgelandeten Reisenden, die mit den erforderlichen Ausweispapieren nicht versehen sind, nicht innerhalb 24 Stunden ihren Flug wieder fortsetzen, sind sie durch die für den Notlandungsort zuständige Polizeibehörde der nächsten Paß- und Sichtvermerksbehörde zur Beschaffung der erforderlichen Papiere oder Vermerke zuzuführen. In ersterem Falle jedoch hat die Polizeibehörde nur in geeigneter Weise dafür Sorge zu tragen, daß die Reisenden bis zu ihrem Weiterflug den Landungsort oder die nächst gelegene Ortschaft nicht verlassen.

4. Vorschriften über die Beförderung.

Bereits im innerstaatlichen Verkehr [168]) bedingten die Rücksichten auf die öffentliche Sicherheit, auf die Regelung eines geordneten Luftverkehrs im besonderen und auf die Interessen der Landesverteidigung genaue Vorschriften über

165) Für den Verkehr mit der Schweiz aufgehoben d. Erl. d. M. d. I. v. 22. März 1922 (M Bl. 345).

166) Vgl. Erl. d. R.V.M. v. 16. April 1923 (N. f. L. 1923, S. 220), Ueber Paßnachschau im Luftverkehr.

167) Ausf. V.O. z. Paß-V.O. v. 4. Juni 1924, § 82 (R.G.Bl., I, S. 613).

168) Vgl. S. 24 über das Beförderungsverbot gewisser Gegenstände im besetzten Gebiet.

die an Bord eines Luftfahrzeuges während seines Fluges mitzuführenden, bezw. mitzuführen verbotenen Gegenstände. Aus denselben Gesichtspunkten war eine gegenseitige Regelung dieser Frage auch in den verschiedenen Luftverkehrsabkommen erforderlich.

Die auf Grund der Verträge mitzuführenden Schriftstücke haben wir bereits im vorangehenden Abschnitt behandelt, es sind dies die Eintragungs- bezw. Zulassungsscheine oder Lufttüchtigkeitszeugnisse der Fahrzeuge, die Befähigungsnachweise der Besatzungsmitglieder, die evtl. Bescheinigung über eine erfolgte Versicherung und soweit erforderlich natürlich die Zoll- und Grenzpapiere.

Keinerlei Vorschriften bestehen jedoch, die das Mitführen bestimmter Gegenstände zur Pflicht erheben. Die für deutsche Luftfahrzeuge das Mitführen eines Barographen bei Auslandsflügen vorschreibenden Erlasse des R.V.M. (NfL. 1920 S. 6), und des pr. Min. d. I. v. 7. 5. 1920 sind bereits 1923 (NfL. 1923 S. 206) wieder aufgehoben worden. Das deutsch-dänische Abkommen hat in seinem Anhang (Ziff. 3) zuerst eine Pflicht zur Mitführung von Funkgerät ins Auge gefaßt; doch darüber weiter unten.

Dagegen enthalten die Uebereinkommen eine eingehende Aufzählung aller der Gegenstände, deren Mitführung grundsätzlich verboten ist; so dürfen Waffen, Schießbedarf, giftige Gase, Sprengstoffe, Brieftauben und Lichtbildgerät [169]), zu welchem Zweck es auch sei, übereinstimmend nur mit Erlaubnis des überflogenen Staates sich an Bord des Luftfahrzeuges befinden. Ich kann hier Basarke [170]) und Müller [171]) nicht beistimmen, wenn sie in Bezug auf § 14 L.V.G. unter „Mitführen" nur das zum Ingebrauchnehmen während des Fluges bestimmte Mitführen, nicht das „bloße Befördern" verstehen wollen. Es ist nicht anzunehmen, daß ein und dieselbe Bezeichnung im gleichen Texte verschiedene Auslegung erfahren soll; daß aber Sprengstoffe, giftige Gase etc. auch vom gewöhnlichen Transport ausgeschlossen sein sollen, ist aus den allgemeinen Vorschriften über Transportverbote zu entnehmen. Daß eine derartige Vorschrift insbesondere für Lichtbildgerät nicht den Bedürfnissen ent-

169) Vgl. die deutschen Beförderungsbedingungen im Luftverkehr (N. f. L. 1927, S. 233) u. L.V.G. § 14.

170) A. a. O. S. 124.

171) A. a. O. S. 187.

spricht, berechtigt noch nicht ihre Anwendung zu versagen; de lege ferenda wäre jedenfalls diese Frage zweckentsprechender zu behandeln und die S. 89 Anm. 169 erwähnten Bedingungen tragen diesem Umstand auch bereits Rechnung, ohne allerdings die positiv-rechtlichen Vorschriften abändern zu können. Heute darf jedenfalls auch das Transportieren von Lichtbildgerät etc., sowohl im inner- wie zwischenstaatlichen Verkehr, nur nach vorheriger behördlicher Erlaubnis erfolgen.

Das Verbot derartiger gefährlicher Gegenstände hat im P.L.A. Kapitel VI „transport interdits" eine besondere ausführliche Regelung gefunden, die sich auch die Abkommen zwischen Deutschland einerseits und Tschecho-Slowakei, sowie Spanien [172]) anderseits ebenfalls zu eigen gemacht haben, vor allem in Beziehung auf die einseitige beliebige Erweiterung der von dem Verbot erfaßten Gegenstände durch den Territorialstaat, sofern kein Unterschied zwischen eigenen und fremden Fahrzeugen gemacht wird.

Eine besonders eingehende Regelung treffen die Abkommen über die Ausrüstung der Luftfahrzeuge mit Funkgerät [173]). — Bereits das deutsch-schweizerische Uebereinkommen hatte im Art. 7 die Frage funkentelegraphischer Einrichtungen bei Luftfahrzeugen einer gemeinsamen Regelung für bedürftig anerkannt, ohne allerdings selbst irgendwelche Vorschriften dafür aufzustellen [174]). Erst das deutsch-dänische Abkommen Art. 6 bestimmte, daß die Ausrüstung mit F.-T.-Gerät im Fremdstaat nur nach den Bestimmungen beider Staaten gestattet sei; weiteren Vereinbarungen sollte es vorbehalten bleiben, die Ausrüstung mit Funkgerät aus Sicherheitsgründen zur Pflicht zu erheben. — Die weitere Ausgestaltung dieser Frage in den folgenden Verträgen vollzog sich analog der im I.F.T.V. [175]) für den Seeverkehr getroffenen Vereinbarungen.

Die „Ausrüstung" bezw. nach dem Wortlaut der Verträge das „Versehen" der Luftfahrzeuge mit Einrichtungen zur drahtlosen Nachrichtenübermittlung [176]), also das nicht nur zum Transportieren an Bord befindliche, ist allein ent-

172) In beiden Abk. Art. 9, III.

173) Vgl. L.V.G. § 15 und Anweisung des R.V.M. über den Verkehr im Flugfunkdienst (N. f. L. 1925, S. 273).

174) Uebereinstimmend deutsch-schwedisches Abk., Art. 9.

175) Intern. Funken-Telegraphie-Vertrag nebst Schlußprotokoll und Ausführungsübereinkunft vom 5. Juli 1912.

176) I.F.T.V. Art. X.

sprechend den Bestimmungen beider Vertragsstaaten gestattet [177]), also sowohl des Heimat- wie des Aufenthaltsstaates. Eine genaue Zuständigkeitsabgrenzung in dieser Frage führt nun das deutsch-spanische Abkommen (Art. 8) ein. Zur Erteilung der für die „Ausrüstung" erforderlichen besonderen Erlaubnis wird der Heimatstaat des betreffenden Luftfahrzeuges für zuständig erklärt, für die „Benutzung" dieses Gerätes über dem Gebiet des Fremdstaates find jedoch dessen Bestimmungen maßgebend. — Mir erscheint jedoch diese „Neuerung" nicht besonders vorteilhaft. Das Einengende dieser letzteren Vorschrift besteht bei aller Klarheit, die diese Klausel auszeichnet, m. E. darin, daß nur der Heimatstaat befugt sein soll, zur Ausrüstung seine Zustimmung zu erteilen. Nehmen wir den Fall, ein Luftfahrzeug ist dauernd außerhalb seines Heimatstaates stationiert, was nach dem herrschenden Nationalprinzip ja durchaus möglich ist, dann soll seine Ausrüstung mit F.-T.-Gerät von den Vorschriften eines Staates abhängig sein, mit dem ihn nichts als die Tatsache der Eintragung in sein Register verbindet, der aus praktischen Gesichtspunkten gar kein Interesse an einer derartigen Einrichtung haben kann? Weit befriedigender lassen sich die übrigen Verträge [178]) auslegen, wenn dort die Ausrüstung nur soweit zulässig ist, als dies in beiden Vertragsstaaten gestattet ist, so können die beiderseitigen Vorschriften nur in Betracht kommen, soweit beide Interessensphären berührt werden. Es wäre aber sinnwidrig, aus dieser Vorschrift schließen zu wollen, daß auf ein deutsches Flugzeug in England, das nie Deutschland befliegt, die deutschen Vorschriften über die Ausrüstung mit Funkgerät zur Anwendung zu bringen seien.

Die übereinstimmende Vorschrift, daß das Gerät nur bedient werden darf von Personen, denen der Heimatstaat [179]) die Befähigung hierzu erteilt hat, entspricht, wenn auch weniger weitgehend, den für den Seeverkehr geltenden Vorschriften (Art. X). Auch gelten betr. der Zuständigkeit des Heimatstaates für die Ausstellung des Befähigungszeugnisses die obigen Ausführungen.

Selbstverständlich genießt auch diese vom Heimatstaat erteilte Genehmigung auch ohne ausdrückliche Erwähnung

177) Vgl. Anm. 173.

178) Mit Dänemark, Holland, Oesterreich, Belgien, Frankreich, Tschecho-Slowakei, Italien und Großbritannien.

179) Natürlich der des Flugzeuges.

die in den Luftverkehrsverträgen allgemein zum Ausdruck kommende Anerkennung, wie sie insbesondere auch im I.F.T.V. [180]) für die Bordstationen der Seeschiffe ausgesprochen ist.

In allen neueren Verträgen findet sich nun die Berechtigung der Staaten ausgesprochen, die Ausrüstung mit Funkgerät nicht nur zu erlauben, sondern aus Sicherheitsgründen direkt vorzuschreiben [181]). Wenn auch allgemein derartige Vorschriften noch nicht ergangen sind, so zeigt sich doch in der Praxis das Bestreben, alle neueren Verkehrsluftfahrzeuge mit Einrichtungen zum Senden und Empfangen von Funksprüchen auszurüsten, um so der Sicherheit des Verkehrs aus eigener Initiative Rechnung zu tragen. —

Die Beförderung von Personen und aller übrigen Gegenstände innerhalb dieses Rahmens ist grundsätzlich keinen eingeschränkten Bestimmungen unterworfen [182]), es wird nur verlangt, daß Verzeichnisse aufgestellt werden über die an Bord befindlichen Fluggäste und Ladung. Die praktische Bedeutung wird hier allein den Ladungsverzeichnissen aus zolltechnischen Gesichtspunkten beizumessen sein. Sie bedeuten in ihrer Art für den internationalen Transportverkehr [183]) nichts neues. Dem Wesen des Luftverkehrs entsprechend, ist durch die unmittelbare Verständigung zwischen der Zollverwaltung und der Empfangsstation bei etwaigen Unstimmigkeiten zwischen Verzeichnis und Ladung die Möglichkeit gegeben raschestens Klarheit zu gewinnen über die weitere Behandlung eines solchen Falles.

Eine besondere Regelung des Luftbeförderungsvertrages ist bisher im Rahmen der Staatsverträge trotz aller Vorschläge und Entwürfe nicht erfolgt. Für Deutschland haben jedoch die bereits oben Anm. 169 angeführten allgemeinen Beförderungsbestimmungen für den Passagierluftverkehr und den Luftfrachtverkehr, die im Anschluß an die internationale Konferenz in Wien im Februar 1927 unter den gewerbsmäßigen Luftverkehrsunternehmungen vereinbart worden sind, die auch im innerstaatlichen Recht bestehende

---

180) Ausführungsübereinkunft Art. IX.

181) Vgl. L.V.G. § 15 und Anweisung des R.V.M. über den Verkehr im Flugfunkdienst, sowie die „vorläufigen" Richtlinien des R.V.M. zur Ausführung des L.V.G. v. 1. August 1922, Teil 5, Art. V, Ziffer 3.

182) Vgl. den ausführlichen Text im deutsch-englischen Abk., Art. 2, Abs. II und III.

183) Vgl. I.E.T.A. Art. 13.

Lücke unter Zustimmung des Reichsverkehrsministeriums ausgefüllt.

Die in allen Verträgen einer besonderen Abmachung zwischen den einzelnen Postverwaltungen vorbehaltene Regelung der Beförderung von Luftpost hat allein hinsichtlich der Gebührenfrage im neuen Weltpostvertrag von 1924 [184]) eine Beachtung gefunden, die sich außerhalb der sonst üblichen Vergütungsabmachungen hält und sich für Durchgangsverbindungen aus der grundsätzlich verschiedenen Natur des Luftfahrzeuges von den sonst üblichen Beförderungsmitteln ergibt.

Im Jahre 1927 fand auf Anregung Rußlands im Haag eine Weltpostkonferenz über den Luftverkehr statt, die sich erneut mit dieser Frage beschäftigte und von den einzelnen Postverwaltungen und Verkehrsunternehmungen besucht war. In dem von insgesamt 38 Staaten unterzeichneten Abkommen wurde als einheitliche Sondergebühr für die Luftpostbeförderung ein Zuschlag von 25 centimes für einen 20 g Brief bis zu 1000 Kilometer Entfernung festgesetzt und auch die Verrechnungssätze zwischen den einzelnen Postverwaltungen auf eine neue Grundlage gestellt [185]).

Von noch weitgehenderer Bedeutung für die Sicherheit des überflogenen Staates als das „Mitführen" oder „Befördern" von bestimmten Gegenständen ist das „Abwerfen" solcher aus einem Luftfahrzeug. Haben wir im ersteren Falle ganz speziell ausgenommene Gegenstände, so unterliegt der „Abwurf" eines Gegenstandes grundsätzlich einem Verbot.

Einer für technische Zwecke notwendig werdenden, vor allem aber auch die Sicherheit der Insassen eines Luftfahrzeuges betreffende Abgabe von Ballast steht selbstverständlich nichts im Wege; die Abkommen bestimmen nur, daß als solcher aus begreiflichen Gründen nur Sand und Wasser verwendet werden darf, ausgenommen natürlich, daß es sich um Fälle der Not handelt.

Aber auch aus anderen Gründen können Gegenstände abgeworfen werden, so z. B. Schriften etc. zu Propaganda- und Reklamezwecken und ähnlichen. Für einen solchen Fall ist nun die Einholung einer besonderen

184) W.P.V. Art. 74, „Luftpostverbindungen".

185) Vgl. „Bestimmungen über den Luftpostverkehr" vom 26. März 1926 (R.P.M.Bl. 144), sowie die Bestimmungen 4 und 5 Uebersendungen nach Nordamerika und Columbien, auch die Veröffentlichung (R.P.M.Bl. 204) vom 19. April 1924 betr. die Luftpost Rotterdam—Bremen—Hamburg—Kopenhagen—Malmö.

Genehmigung des betreffenden Fremdstaates erforderlich. Es stellt diese Vorschrift des internationalen Luftrechts nichts neues im Luftrecht überhaupt dar, sondern bereits im deutschen innerstaatlichen Verkehr sehen verschiedene Erlasse die Einholung einer solchen Genehmigung zum Abwurf von Gegenständen vor [186]), ein Verfahren, das heute, soweit es sich um Schriften handelt, nur noch für die gewerbsmäßige entgeltliche Verteilung [187]) durch „Abwurf" nach der Gewerbeordnung § 43 Anwendung findet, während der Abwurf aller übrigen Gegenstände nach wie vor von einer Genehmigung im Sinne § 11 Abs. II L.V.G. abhängig ist.

5. Der internationale Verkehr und seine Regelung.

In den vorhergehenden Abschnitten haben wir einmal das Gebiet umrissen, oberhalb dessen einem Vertragsstaat die ihm zustehende Gebietshoheit zukommt und damit die Grenzen festgelegt, innerhalb denen dieVertragsabmachungen Geltung beanspruchen können, und zum anderen lernten wir die Voraussetzungen kennen, unter denen die Luftfahrzeuge jeweils die vertragsmäßige Behandlung im Fremdstaat beanspruchen können. Mit diesen hauptsächlich formellen Bestimmungen begnügen sich die Vereinbarungen aber nicht, vielmehr ist die „Ausübung" der Luftschiffahrt über fremdem Staatsgebiet ebenfalls Gegenstand zahlreicher Vereinbarungen.

a) Grenzüberflug.

Der für die völkerrechtliche Beachtung eines Fluges maßgebende Zeitpunkt ist das Ueberfliegen der Staatsgrenzen oder der Küstenmeerlinie des Fremdstaates, von diesem Augenblick an unterliegt das Luftfahrzeug allen den im Vertrage festgesetzten Bestimmungen.

Im deutschen Vertragssystem genießt das einmal eingeflogene Fahrzeug, mit Ausnahme der einzelnen Sperrzonen [188]) natürlich, innerhalb des bezeichneten Staatsgebietes jegliche Bewegungsfreiheit. Eine Mittelmeinung

186) Vgl. Runderlaß des Ministers f. H. u. G. und d. M. d. I. betr. Abwurf von Druckschriften aus Luftfahrzeugen (M.Bl. f. i. V. 1925, S. 1171 und M.Bl. f. i. V. 1926, S. 461) und Erlaß des R.V.M. vom 26. April 1920 und 25. April 1921).

187) Runderlaß d. M. f. H. u. G. v. 30. April 1926 (M.Bl. f. i. V. 1926).

188) Vgl. S. 59 der Abhandlung.

zwischen der allgemein-deutschen Auffassung, die die Verkehrsfreiheit schlechthin proklamiert und dem im P.L.A. Art. 15 zum Ausdruck gebrachten Liniensystem, wonach sich jedes Luftfahrzeug an die vom Territorialstaat aufgestellte Route zu halten hat, bringt das deutsch-dänische Abkommen zur Anwendung (Anhang Ziffer 6). Oberhalb des dänischen Land- und Seegebietes s o l l nämlich das Luftfahrzeug seinen Weg möglichst so nehmen, daß es von bestimmten in einem Anhang zum Vertrage gesondert aufgezählten Punkten aus dauernd beobachtet werden kann. — In der Praxis allerdings wird ein Unterschied zwischen allgemein-deutsch-rechtlicher und der deutsch-dänischen Regelung wohl kaum in Erscheinung treten, erstens handelt es sich in dem Abkommen um eine Sollvorschrift und zweitens bedeutet auch diese Art keine starre Handhabung des Souveränitätsprinzips. Im Interesse eines einheitlichen Vertragssystems wäre jedoch zu wünschen, daß auch diese letzte ausdrückliche Betonung der Souveränität des Grundstaates nicht weiter Aufnahme finde, sondern möglichst auch im vorliegenden Vertrage abgeändert würde. —

Die meisten Uebereinkommen lassen aber den Einflug in das Staatsgebiet schlechterdings nicht an allen Punkten der Grenzlinie zu, sondern haben für diesen völkerrechtlich bedeutsamen Vorgang bestimmte Vorschriften aufgestellt. Die Grenze zwischen den beiden Vertragsstaaten darf zumeist nur zwischen Punkten überflogen werden, die die beiden Staaten „in gemeinsamer" Uebereinstimmung dafür bestimmt haben[189]), doch finden sich auch Abmachungen[190]), nach denen es dem Staat, in den das Fahrzeug einzufliegen wünscht, allein überlassen sein soll, diese Punkte zu bestimmen. Für die nicht gemeinsamen Grenzen ist, soweit diese Frage überhaupt Beachtung fand, dieses Recht im allgemeinen ausschließlich dem Territorialstaat vorbehalten [191]); es ergibt sich dies aber schon aus der Tatsache, daß jede Zone, die ein Vertragsteil eigenen wie fremden Fahrzeugen als Ueberflugsstelle zugesprochen hat, auch zumeist den Luftfahrzeugen des Vertragsgegners offen steht. (Deutsch-franz., -belg. Abk. Art. 15, Abs. 1, -ital. Art. 12, -tschech. Art. 15 Abs. II.)

189) Deutsch-schweiz. Abk. Art. 12, -österreich. Art. 3, -franz., -belg. Abk. Art. 12, Abs. I, S. 1, -tschech. Abk. Art. 15, Abs. 1.

190) Deutsch-ital. Abk. Art. 12, -engl. Art. 12, Abs. 1, -span. Abk. Art. 14, Abs. I.

191) Deutsch-franz., -belg. Abk. Art. 15, -tschech. Art. 15,

Eine Reihe von Verträgen [192]) verzichtet jedoch überhaupt darauf, irgendwelche Vorschriften über Einflugzonen zu treffen. Doch kommen in der Praxis auch diejenigen Verträge, in denen die Vertragsstaaten solche Ueberflugszonen vorsahen, zum selben Ergebnis, weil sie zumeist im gemeinsamen Einverständnis auf die Festsetzung solcher Zonen zunächst verzichtet haben, so z. B. Deutschland und Oesterreich [193]), und im Vertrage mit England [194]) gewinnt diese Möglichkeit als Nebenabrede die Hauptbedeutung.

b) Die gewerbsmäßige Beförderung [195]).

Dieses Recht des freien „unschädlichen" Luftverkehrs im fremden Luftraum erleidet aber noch mannigfache Einschränkungen, insbesondere hinsichtlich der gewerbsmäßigen Personen- und Güterbeförderung.

Bereits das deutsch-schweizerische Abkommen Art. 8 hat, analog den in der Küstenschiffahrt [196]) üblichen Gepflogenheiten im internen Verkehr innerhalb des Hoheitsgebietes des Gegenkontrahenten die Personen- und Warenbeförderung von der Parität der vertraglichen Abmachungen ausgenommen. Das deutsch-dänische Abkommen und ihm folgend die meisten der späteren Abkommen Deutschlands sehen dagegen weniger streng für den Inlandstaat nur das Recht vor, die gewerbsmäßige Beförderung von Personen oder Sachen zwischen zwei Punkten des eigenen Staatsgebietes den einheimischen Luftfahrzeugen vorzubehalten [197]).

Für den seiner Gebietshoheit unterstehenden Luftverkehr hatte bereits das deutsche Luftverkehrsrecht [198]), analog der sonstigen Rechtsgestaltung, das gewerbsmäßige Unternehmen zum Befördern von Personen und Gütern von einem staatlichen Verwaltungsakt, der behördlichen Genehmigung, abhängig gemacht. Nicht allein der Betrieb eines

192) Deutschland-Dänemark und -Schweden.
193) Zusatzprotokoll Ziffer 1 u. Zusatz II deutsch-schweiz. Abk.
194) Art. 12, Satz 2.
195) Hier verdient die International Air Traffic Association (Jata) eine Vereinigung der Luftfahrtunternehmungen auf privater und gleicher Grundlage erwähnt zu werden, die sich um die Vereinheitlichung des Luftverkehrs auf privater Grundlage sehr verdient gemacht hat (vgl. Busse, S. 381).
196) Vgl. Liszt a. a. O. S. 174.
197) Vgl. P.L.A. Art. 16.
198) L.V.G. § 11.

Luftfahrtunternehmens innerhalb Deutschlands bedarf aber dieser Konzession, sondern kraft eigenen Rechts bestimmte das L.V.G., daß auch ein das Ausland berührendes Unternehmen ein Tätigwerden der Staatsverwaltung des Heimatstaates zur Voraussetzung hat [199]).

Eine derartige Vorschrift macht nicht Halt vor fremden Luftfahrzeugen, die Umstände [200]), die diese Genehmigungspflicht erheischen, erstrecken sich gleichermaßen auf inländische wie ausländische Verkehrsunternehmungen. Das deutsch-dänische Abkommen [201]) hat im Interesse der Rechtsangleichung und zur Vermeidung von Komplikationen noch ausdrücklich jedem Vertragsstaat des Recht vorbehalten, die gewerbsmäßige Beförderung von Personen und Sachen nach seinem Gebiet, aus demselben oder innerhalb desselben, von einer besonderen Erlaubnis abhängig zu machen, obgleich schon aus der Tatsache der Unterordnung der fremden Luftfahrzeuge unter die innerstaatlichen Luftverkehrsvorschriften die Berechtigung zu einer Konzessionspflicht abgeleitet werden könnte [202]); Gelegenheitsflüge sollen jedoch von dieser Vorschrift ausgenommen sein. Weitergehend ist in dieser Frage das deutsch-österreichische Uebereinkommen (Art. 14), das positiv ganz allgemein auf Grund des Vertrages jegliche gewerbsmäßige Beförderung, die irgendwie den Fremdstaat berührt, an eine Genehmigung knüpft [203]). Im Verhältnis zwischen Deutschland einerseits, Schweden und Holland andererseits ist jeder der beiden Vertragsstaaten befugt, besondere Vorschriften für die gewerbsmäßige Beförderung aus und nach seinem Gebiet sowie innerhalb desselben aufzustellen [204]).

Auch das Ueberfliegen des fremden Staatsgebietes im Anschluß an eine gekennzeichnete Luftverkehrslinie oder eine fahrplanmäßige Luftverbindung können nach deutsch-dänischem (Art. 9, III), -holländischem und -schwedischem (Art. 12, III) Abkommen jeweils von einer besonderen Genehmigung abhängig gemacht werden. Dies ist aber keine

199) L.V.G. § 11, Abs. II, Ziffer 2; vgl. auch Basarke a. a. O. S. 101.

200) Vgl. die Ausführungen bei Busse a. a. O. S. 84.

201) Art. 9, Abs. I.

202) Art. 13.

203) Zusatz 3 zu diesem Abkommen sieht für besondere Fälle die Aufhebung der Genehmigungspflicht auf Grund besonderer Abmachungen vor.

204) Deutsch-schwed., -holl. Abk. Art. 112, Abs. I.

Konzession im Sinne des obigen Abschnittes, die Berücksichtigung der besonderen Voraussetzungen entfällt also.

Die neuen Verträge, mit Ausnahme des weiter unten behandelten deutsch-englischen, haben jedoch bei ihrer Regelung der gewerbsmäßigen Beförderung auf eine Genehmigung des Inlandstaates insofern verzichtet, als sie die Einrichtung und den Betrieb von regelmäßigen Luftlinien [205]) eines Luftfahrtunternehmens im Gebiet des anderen Vertragsteiles aus der vertraglichen Regelung überhaupt gänzlich herausgenommen haben und einer besonderen Vereinbarung vorbehielten [206]).

Nicht aber jedes planmäßige Inbeziehungtreten von Luftfahrzeug und fremder Gebietshoheit unterliegt schlechthin dieser Sondervereinbarung. So läßt beispielsweise das deutsch-tschechische Uebereinkommen (Art. 1, II) das bloße Kreuzen des Fremdstaates durch Luftlinien nicht abhängig sein von irgendwelchen besonderen Abmachungen und Vorschriften, während wieder das deutsch-italienische Abkommen (Art. 1, II) und mit ihm eine ganze Reihe anderer Verträge, auch die Einrichtung von Linien aus oder nach einem der Vertragsteile selbst dann außerhalb des Vertrages fallen läßt, wenn sie über das Gebiet des Vertragsgegners hinweg in einen dritten Staat führen, ganz einerlei, ob eine Zwischenlandung vorgenommen wird oder nicht [207]).

Nach dem deutsch-englischen Abkommen [208]) dagegen liegt die Unterhaltung derartiger Luftlinien innerhalb des Vertragsrahmens, allein es besteht darüber Einverständnis, daß für deren Einrichtung eine ausdrückliche Sondergenehmigung der zuständigen Luftfahrtbehörden der beiden Vertragsteile unterliegt.

Diese Sondervereinbarungen [209]), denen die vorgenannten Abkommen die Einrichtung und den Betrieb regelmäßiger Luftlinien vorbehalten haben, sind in weitestem

---

205) Sonstiger etwaiger Einflug als Gewerbebetrieb fällt also nicht darunter. Vgl. aber deutsch-tschech. Abk. Prot. Ziff. 3, das auch hierfür die Möglichkeit einer besonderen Regelung schafft.

206) Deutsch-franz., -belg. Abk. Art. 1, Abs. II, -tschech., -ital., -span. Abk. Art. 1, Abs. II.

207) Vgl. den Gegensatz zu den oben (S. 97, Abs. I) behandelten älteren Verträgen, die nur die „Möglichkeit" einer solchen Sondergenehmigung festlegen.

208) Art. 1, Abs. II.

209) Dieselben finden keine Veröffentlichung (Schrb. d. R.V.M. L. 1, 8508/28).

Maße geeignet, den besonderen Bedürfnissen, die aus der Natur eines geregelten Verkehrs entspringen, insbesondere Einfachheit und rasche Abwicklung der Formalitäten, durch gegenseitiges Entgegenkommen der Staaten Rechnung zu tragen, insbesondere den Fahrzeugen dieser Unternehmungen von den immerhin noch strengen formalistischen Vorschriften Erleichterung zu gewähren.

Die einzelnen Verträge haben nun in Erweiterung und Ausführung dieser Vorschriften über die Einrichtung von regelmäßigen Linien in Zusatzprotokollen und sonstigen Nachträgen noch jeweils besonderen Einzelheiten Beachtung geschenkt. So finden wir besonders im Zusatzprotokoll zum deutsch-tschechischen Uebereinkommen Nachträge, die für die Linienverbindungen von grundlegender Bedeutung sind. Der Betrieb einer auf Grund der besprochenen Sondervereinbarungen eingerichteten regelmäßigen Luftverkehrslinien soll grundsätzlich durch je ein Luftverkehrsunternehmen der beteiligten Staaten erfolgen, und steht es im Ermessen eines jeden der Staaten, das betreffende Unternehmen zu benennen. Eine Zustimmung von Seiten des anderen Vertragsteiles ist jedoch in den Fällen erforderlich, in denen das bezeichnete Unternehmen nicht die Staatsangehörigkeit eben dieses Staates besitzt. — Dies könnte aber vielfach zu einer unerträglichen Belastung des Luftverkehrs führen und praktische Erwägungen, vor allem in finanzieller Hinsicht, werden es notwendig erscheinen lassen, die Anwendung dieser Vorschrift möglichst einzuschränken. Diesen Bedenken trägt das Abkommen auch durchaus Rechnung, indem durch Verständigung zwischen den zuständigen Behörden beider Vertragsteile bei Einrichtung einer weiteren Linie ein entsprechender Ausgleich erzielt werden soll. — Zu unerträglichen Vorkommnissen hätte es führen müssen, wenn trotz dieses Doppelbetriebes die im deutsch-tschechischen Vertrag einzig dastehende Vorschrift aufrecht erhalten worden wäre, daß die Anerkennung der Urkunden der Besatzung [210]) nur bei Verwendung auf Luftfahrzeugen ihres eigenen Landes zugestanden sei. Für den regelmäßigen Betrieb sind die beiden Staaten übereingekommen (Zusatzprotokoll Ziffer 5), die Anerkennung auch auf solche Luftfahrzeuge auszudehnen, die die Staatszugehörigkeit des anderen Staates besitzen.

---

210) S. S. 86 der Abhandlung.

Wie aber dann, wenn ein Fall der erwähnten Ziffer 1 Satz II des Zusatzprotokolls vorliegt, wenn also ein drittstaatliches Unternehmen mit zu diesem Betrieb herangezogen wird? M. E. müssen im Sinne dieser Vorschrift ausnahmsweise nicht nur die vom Vertragspartner „ausgestellten" Urkunden unter diese Ausnahmestellung fallen, sondern auch die von ihm in Staatsverträgen „anerkannten", und zwar ganz unabhängig von etwaigen widersprechenden Abmachungen zwischen dem Drittstaat und dem territorialzuständigen Staat. Denn in diesem Falle vermittelt das fremde Luftfahrzeug nicht den Verkehr zwischen s e i n e m Staat und dem Territorialstaat, sondern nur zwischen den beiden Vertragsstaaten, und Erleichterungen, die dem Verkehr zwischen den beiden Vertragsstaaten dienen sollen, dürfen nicht deshalb versagt werden, weil das eingesetzte Luftfahrzeug ein fremdes ist. Dem Territorialstaat bleibt ja immer die Möglichkeit, um sich dieser Folgerung zu entziehen, sein Veto gegen die Verwendung eines außervertraglichen Unternehmens geltend zu machen, um so seinen eigenen innerstaatlichen Bedürfnissen gerecht werden zu können.

Für den Fall, daß eine Sondervereinbarung zwischen den Staaten über die Einrichtung regelmäßiger Luftlinien zu Stande gekommen ist, verlangt das deutsch-tschechische Abkommen eine von der zuständigen Behörde, zweifellos der heimatstaatlichen, ausgestellte Urkunde, die wohl als eine der oben besprochenen [211]) anzusehen und demnach von jedem Luftfahrzeug beim Grenzübertritt mitgeführt werden muß, um sich so über die seinem Unternehmer erteilte Genehmigung zu legitimieren.

c) F l u g h a f e n b e n ü t z u n g.

Das den militärischen Luftfahrzeugen der a. a. Mächte für die Dauer der Besatzung auf deutschem Staatsgebiet gewährte freie Landungsrecht war durch Art. 313 V.V. auch den übrigen Luftfahrzeugen dieser Staaten bis 31. Dezember 1922 zugestanden worden, insbesondere konnten sie in Beziehung auf die Benutzung der öffentlichen Landeplätze die gleiche Behandlung wie die einheimischen Luftfahrzeuge beanspruchen, ja Deutschland verpflichtete sich sogar, die diesbezüglichen Bestimmungen des P.L.A. seinen eigenen Vorschriften zu Grunde zu legen.

211) S. S. 80 der Abhandlung.

In Angleichung an diese Vorschriften des V.V. gestattete nun die innerdeutsche Gesetzgebung unter Abweichung von den einschlägigen Bestimmungen der übrigen Staaten ein äußerst freies Landerecht (L.V.G. § 12, Abs. 1): [212])

„Luftfahrzeuge dürfen außer in Notfällen nur in Flughäfen und außerhalb geschlossener Ortschaften nur auf nicht eingefriedeten Grundstücken oder auf Wasserflächen landen." Während nach ausländischem Recht [213]) die Landung unter gewöhnlichen Verhältnissen allein auf Flughäfen gestattet ist.

Nach den Vereinbarungen stehen den Luftfahrzeugen ausländischer Staaten die dem öffentlichen Verkehr zur Verfügung stehenden Flughäfen ebenfalls zur Benützung offen. Ueber das allgemeine Landerecht treffen die meisten Vereinbarungen keine besonderen Bestimmungen. Da jedoch auf Grund der Verträge die Luftfahrzeuge allen Vorschriften des Inlandstaates über den Luftverkehr unterworfen sind, so muß man mangels anderweitiger Vertragsabmachung ausländischen Luftfahrzeugen in Deutschland das durch § 12 L.V.G. gewährte Landungsrecht ebenfalls zugestehen. Nur die Uebereinkommen mit Dänemark [214]) und der Tschecho-Slowakei [215]) bestimmen abweichend hiervon, daß fremde Luftfahrzeuge unter gewöhnlichen Verhältnissen allein auf „öffentlichen" Flugplätzen starten oder landen dürfen. Letzteres erklärt allerdings mit Genehmigung der zuständigen Behörde des Territorialstaates eine Ausnahme von dieser strengen Regelung für statthaft.

Dagegen sind sämtliche Abkommen darüber einig, daß, wie schon erwähnt, die Verkehrslandeplätze ausländischen Luftfahrzeugen zur Benützung offen stehen, allerdings mit folgender nahezu übereinstimmender Ausnahme, aus vornehmlich zolltechnischen Gründen: „Der Einflug nach und der Ausflug von einem der beiden Vertragsstaaten darf nur nach oder von einem dem öffentlichen Luftverkehr dienenden Flughafen, der ein Zollflughafen mit Paßabfertigung ist, vorgenommen werden und zwar ohne Landung zwischen Grenze und Flughafen." Eine Ausnahme von der Allgemein-

---

212) Vgl. die Abhandlungen: „Freies Landungsrecht?" v. Müller und Tschudi, besprochen in Z.L.R. Bd. I, S. 62.

213) Vgl. die Gesetze von England, Frankreich, Italien, Schweiz, Dänemark und Schweden.

214) Art. 11, Abs. I.

215) Art. 13.

heit dieser Bestimmung besteht lediglich im Verkehr zwischen Dänemark und Deutschland [216]), bei dem weder für Ausnoch Einflug in das fremde Staatsgebiet auf Grund des Vertrages ein besonderer Erstlingshafen vorgeschrieben ist, denn auch der deutsch-schweizerische Vertrag (Art. 12, Abs. II) sieht die Einrichtung besonderer Landeplätze im internationalen Austausch vor.

Die besondere Erschwerung, die aus dieser Bestimmung dem internationalen Luftverkehr erwächst, ist augenfällig. Da es aber in absehbarer Zeit, wenn nicht überhaupt, unmöglich erscheint, eine Aenderung dieser Regelung einzuführen, so kann diesem Uebelstande nur dadurch abgeholfen werden, daß in möglichst dichter Verteilung derartige zur Zollabfertigung geeignete Anlagen geschaffen werden, was allerdings vom Standpunkt der Finanzpolitik, sowohl des Reiches wie der Länder und Gemeinden, seine Einwirkung auf die finanzielle Seite des Luftfahrwesens nicht verfehlen wird, so z. B. erhöhte Abgaben bei Flughafenbenutzung etc.

Bei dem Vergleich, den Schreiber in seinem Gutachten über diese Frage zwischen Luftrecht und Seerecht anstellt, legt er m. E. gerade der Schwierigkeit der Zollbehandlung doch zu wenig Gewicht bei, der gegenüber die Erledigung sonstiger Formalitäten wie Urkundenprüfung usw. ganz in den Hintergrund tritt. Die Verhältnisse zwischen Seerecht und Luftrecht weisen eben auch in dieser Frage auf Grund des Unterschiedes zwischen Küstenlinie und Flächenraum sehr bedeutende Abweichungen auf. Daß diese Vorschriften längst veraltet und dringend einer Neuregelung bedürfen, ist längst anerkannt, nur ließen die bestehenden Schwierigkeiten bisher eine zweckentsprechendere Regelung nicht zur Durchführung kommen.

Allerdings konnte sich diese strenge Auffassung der Notwendigkeit nicht entziehen, für besonders geartete Fälle eine Ausnahme hiervon zuzulassen; so finden wir denn in allen Verträgen den Zusatz zu der oben erwähnten Vorschrift, daß die zuständigen Behörden den Einflug nach und den Ausflug von anderen Flughäfen gestatten können, sofern dortselbst die Möglichkeit der Zoll- und Paßabfertigung besteht. Selbstverständlich darf auch in diesem Falle eine Zwischenlandung nicht vorgenommen werden.

Eine gänzlich verschiedene Behandlung erfordert natür-

216) Deutsch-dänisches Abk. Art. 11.

lich der Fall einer Notlandung[217]). Die ersten Abkommen[218]) sahen bei einer unter diesen Umständen erfolgten Landung für die Formalitätsabwicklung folgende Regelung vor: Nach der Landung ist sofort die nächste Behörde, teils Ortspolizei- oder Zollbehörde zu benachrichtigen, bis zu deren Eintreffen oder anderweitiger Anweisung sowohl Besatzung als auch Fluggäste beim Fahrzeug verbleiben müssen, und weder Bestand- oder Zubehörteile noch irgend ein Stück der Ladung entfernt werden dürfen. Für die Durchführung all dieser Maßnahmen ist der Führer des Luftfahrzeuges verantwortlich. Die weitere Behandlung eines solchen Falles ist dem allein interessierten Territorialstaat überlassen, wie denn die neueren Vereinbarungen überhaupt ganz generell von einer besonderen Regelung absehen und allein die Anwendung der vom Inlandstaat für die Luftfahrt und für die Zollabfertigungen erlassenen Bestimmungen vorschreiben.

Um die Einhaltung dieser Vorschriften zu ermöglichen bezw. zu erleichtern, teilen sich die vertragschließenden Parteien jeweils das Verzeichnis der dem öffentlichen Verkehr dienenden Flughäfen mit, unter besonderer Aufführung der zur Zollabwicklung eingerichteten Plätze.

Die Erlaubnis zur Benützung der Flugplatzanlagen erschöpft sich aber nicht in dem Landen- und Startendürfen, sondern es stehen auch die damit verbundenen Einrichtungen, wie der meteorologische Nachrichtendienst, der Funkdienst und Flugsicherungsdienst unter denselben Bedingungen zur Verfügung; ebenso wie die Berechnung der Gebühren für Landung, Aufenthalt etc. zu denselben Sätzen, wie sie für einheimische Fahrzeuge vorgeschrieben sind, zu erfolgen hat [219]).

Weit wichtiger aber ist, daß die fremden Luftfahrzeuge bei Landungen, insbesondere in Notfällen, Anspruch auf die Hilfeleistungen haben, die auch für einheimische Fahrzeuge vorgesehen sind. Weiter treffen die Uebereinkommen seit dem deutsch-französischen Vertrag (Art. 18, Abs. II) auch eine Bestimmung über die Rettung von Luftfahrzeugen aus Seenot. Mangels besonderer Vereinbarungen unterliegt die Hilfeleistung den für Berge- und Hilfeleistung nach dem inter-

217) Vgl. Anm. 165 und 166 der Abhandlung.

218) Abkommen Deutschland-Schweiz, Art. 13, II, -Dänemark, Art. 12, -Oesterreich, Art. 6, -Schweden, Art. 5, II.

219) Z. B. Abkommen zwischen Deutschland-Frankreich, -Belgien, Art. 10, -Spanien, Art. 12.

nationalen Seerecht geltenden Vorschriften [220]) oder in deren Ermangelung dem Gesetze des Staates, dem der Retter angehört [221]). Allerdings ist zu bemerken, daß bei Unfällen zwischen schwimmenden Luftfahrzeugen nach heutigem deutschen Recht diese Regelung keine Anwendung finden kann. —

Eine besonders erfreuliche Neuerung bringt auch das deutsch-spanische Abkommen, als es ausdrücklich bestimmt, daß für Luftfahrzeuge, die im regelmäßigen Liniendienst Verwendung finden, auf Grund gegenseitiger Vereinbarung zwischen den beiden Staatsregierungen noch besondere Erleichterungen geschaffen werden sollen, um eine raschere und einwandfreiere Abwicklung des Verkehrs zu ermöglichen.

d) Zollbehandlung.

Im Anschluß an die von zolltechnischen Gesichtspunkten beeinflußten Vorschriften über Lufthafenanlagen ist es angebracht, überhaupt die Zollbehandlung, soweit sie für den Luftverkehr eine gesonderte Regelung gefunden hat, zu beleuchten.

Jeder Flug eines Luftfahrzeuges von seinem Standort aus ins Ausland ist zollrechtlich betrachtet eine Ausfuhr bezw. Einfuhr dieses Luftfahrzeuges samt Ausrüstung und unterliegt der hierfür vorgesehenen Zollbehandlung.

Ist dieser Flug jedoch nur zu vorübergehender Aus- oder Einfuhr bestimmt, kehrt also das Fahrzeug wieder in seinen Heimatstaat zurück, so stellt diese Aus- bezw. Einfuhr keine solche im Sinne der Zollgesetze dar. Eine Zollbehandlung findet also gewöhnlich nicht statt. Dient also beispielsweise der Einflug eines ausländischen Luftfahrzeuges nach Deutschland nur dem vorübergehenden Gebrauch im deutschen Zollgebiet, so ist diese Einfuhr eines Fahrzeuges nicht als solche im eigentlichen zollrechtlichen Sinne aufzufassen und gemäß Vereinszollgesetz [222]) § 114 zollfrei zu belassen. Bezweckt dagegen dieser Einflug nur die Beförderung von Personen oder Waren in das deutsche Zollgebiet, dann entfällt in diesem Falle erst recht grundsätzlich jede Zollbehandlung (Zolltarifgesetz vom 25. Dezember 1902, R.G.Bl. S. 303, § 6, Ziffer 8).

220) R.G.Bl. 1913, S. 66.
221) Vgl. P.L.A. Art. 23.
222) Bundes-Gesetzblatt 1869, S. 348.

Da jedoch bei der Ueberschreitung der fremden Grenze eine sichere Feststellung, ob das Luftfahrzeug zum dauernden Gebrauch oder nur für vorübergehende Zeit im Inland verbleiben soll, nicht immer möglich ist, so verlangt der betreffende Inlandstaat im allgemeinen eine Hinterlegung des evtl. Zollbetrages, der nach erfolgtem Austritt aus dem Zollgebiet dem Hinterleger wieder zurückerstattet wird. Im internationalen Automobilverkehr hat sich dieses auch dort übliche Verfahren in noch weit zweckmäßigerer Weise durch die Bürgschaftsübernahme durch einen Klub fortentwickelt. Für den Einflug eines Luftfahrzeuges dagegen hat die deutsche Gesetzgebung von der Leistung einer Zollsicherheit überhaupt grundsätzlich abgesehen und nur im Verdachtsfalle die Stellung einer Kaution für erforderlich erklärt [223]). So begrüßenswert im Hinblick auf die rasche und billige Abwicklung des internationalen Luftverkehrs diese Sonderbehandlung auch ist, so wird sie doch bei zunehmendem Austausch und Grenzübertritt der sonst üblichen weichen müssen, und bereits im Zusatzprotokoll Ziffer 7 zum deutsch-tschechischen Abkommen wird für den Fall der Bildung eines Sportverbandes für Luftfahrzeuge, die nicht dem regelmäßigen Linienverkehr dienen, die Einführung eines Passagierscheinverfahrens, analog dem im internationalen Kraftfahrzeugverkehr üblichen [224]), gegen generelle Zollsicherheit in Aussicht genommen.

Für die Luftfahrzeuge des regelmäßigen Linienverkehrs jedoch ist auch dieses Verfahren noch zu umständlich und die Praxis hat diesen Verhältnissen bereits weitgehendst Rechnung getragen, indem sie diese Fahrzeuge grundsätzlich keiner Zollbehandlung unterwirft [225]). In die einzelnen zwischenstaatlichen Uebereinkommen gilt es nun die entsprechenden Vorschriften aufzunehmen, um für dieses Verfahren auch die rechtliche Grundlage zu schaffen.

Die weiteren Zollformalitäten sollen aber durch unmittelbare Verständigung zwischen den einzelnen zuständigen Verwaltungen der beiden Vertragsteile geregelt wer-

---

223) Vorl. Bestimmungen des R.F.M. über die Zollabfertigung im Luftverkehr Nr. 7 (N. f. L. 1927, S. 221).

224) Vgl. den Zusammenschluß des belg., frz., großbr., ital., niederl., rumän. u. japan. Aeroklubs zwecks Herausgabe derartiger Zollpässe, sowie den Erl. d. niederl. Finanzmin. betr. Einführung eines Zollpasses v. 19. März 1925.

225) Vgl. Busse a. a. O.

den. Für die Erledigung von und nach Deutschland eintretenden Luftfahrzeugen hat „die vorläufige Bestimmung des Reichsministers der Finanzen über die Zollabfertigung im Luftverkehr" sowohl für den Luftreiseverkehr als auch den Luftfrachtverkehr eingehende Vorschriften erlassen, die bestrebt sind, den Besonderheiten des Luftverkehrs, insbesondere seiner Zeitersparnis, Rechnung zu tragen. — Im übrigen muß aber doch gesagt werden, daß die heutige Regelung der Zollbehandlung von Luftfahrzeugen nach gänzlich veralteten Grundsätzen erfolgt und dringend einer einheitlichen zwischenstaatlichen Vereinbarung bedürftig ist.

Bereits das P.L.A. hat sich in seinen Zollbestimmungen [226]) den im Seerecht geltenden Grundsatz zu eigen gemacht, daß die an Bord eines Luftfahrzeuges für die Reise befindlichen Betriebsstoffe keiner Verzollung unterliegen. Erst mit dem deutsch-tschechischen Vertrag hat dieses Verfahren auch in das deutsche Vertragssystem Eingang gefunden. Die beim Einflug an Bord befindlichen Betriebsstoffe sind zollfrei, sofern sie nicht im Inland abgegeben, oder dort zu reinen Inlandsflügen verwendet werden. Eine Anwendung dieser Bestimmung, die sich entsprechend in den Uebereinkommen mit Italien, Großbritannien und Spanien wiederfindet, auch auf die Luftfahrzeuge der Staaten, mit denen Deutschland bereits früher Abmachungen getroffen hat, kann nur durch die allgemein zugestandene Meistbegünstigung erfolgen.

Ueber die Behandlung der übrigen an Bord befindlichen Güter bestimmen die Verträge nur, daß die Luftfahrzeuge genaue Sachverzeichnisse mit einer Beschreibung der Art und Menge der Güter und die erforderlichen Zollerklärungen mit sich zu führen haben [227]).

6. **Statutenkollision** [228]).

Bei den Bestimmungen der internationalen Luftverkehrsverträge, die bisher Gegenstand unserer Darlegung gewesen sind, handelte es sich einmal um die Voraus-

226) Anhang H, Ziffer 7, Abs. IV.

227) Vgl. auch die Vereinbarungen über die Zollhandlung im Luftverkehr zwischen England, Frankreich und Belgien v. 5. Mai 1926.

228) Die Ausführungen über diese für das internationale Luftverkehrsrecht hochwichtige Frage müssen sich im Rahmen dieser Abhandlung darauf beschränken, die bestehenden mangelhaften Verhältnisse darzustellen.

setzungen, denen ein fremdes Luftfahrzeug entsprechen muß, um zum internationalen Luftverkehr zugelassen zu werden, und zum anderen um die Vorschriften über den Verkehr mit fremden Luftfahrzeugen im Auslande. — Die Frage, mit der wir uns nun zu beschäftigen haben, zählt zu den am wenigsten gelösten Problemen des internationalen Luftfahrtrechts überhaupt.

Die Anerkennung der Gebietshoheit des Territorialstaates über den Luftraum bedeutet nicht nur, daß er allein befugt sein soll, die Bestimmungen über die mehr oder weniger freie Benützung „seines" Luftraumes aufzustellen, sondern im weiteren, daß in allen den Fällen, in denen das Recht für die rechtliche Behandlung einer Frage das Verhältnis von Vorgang und Ort maßgebend sein läßt, das Luftfahrzeug den Gesetzen des Territorialstaates unterstellt ist. Es gilt also auch im Luftrecht die lex loci actus. Die Abkommen bringen diesen Grundsatz folgendermaßen noch gesondert zum Ausdruck (Art. 2, Abs. I des deutsch-franz., -belg. Abk.):

> „Die Luftfahrzeuge des einen Vertragsteils, ihre Besatzung und ihre Fluggäste unterliegen, während sie sich im Gebiete des anderen Staates befinden, den Verpflichtungen, die sich aus den in diesem Staate jeweils geltenden Bestimmungen ergeben, insbesondere den Vorschriften über den Luftverkehr im allgemeinen, soweit diese auf alle fremden Luftfahrzeuge ohne Unterschied der Nationalität Anwendung finden, ferner über Zölle und andere Abgaben, über Aus- und Einfuhrverbote, über die Beförderung von Personen und Gütern, sowie über die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Sie unterliegen auch den sonstigen Verpflichtungen, die sich aus der allgemeinen Gesetzgebung ergeben, soweit dieses Abkommen nichts anderes vorsieht."

Daraus folgt also, daß beispielsweise bei Verstößen gegen innerstaatliche Vorschriften, die mit Strafe bedroht sind, auch ausländische Luftfahrzeuge der Strafgewalt des Territorialstaates unterliegen [229]).

Aber es finden sich in den Uebereinkommen vielfach Vorschriften, deren Verstöße nach Territorialgesetz keine strafrechtliche Regelung gefunden haben, deren Bestrafung

---

229) Vgl. deutsches L.V.G. § 31 ff.

andererseits aber auch im Interesse des allgemeinen zwischenstaatlichen Verkehrs dringend erforderlich ist. Hier ist es Aufgabe der zwischenstaatlichen Uebereinkommen selbst das Fehlende festzusetzen. Leider haben die meisten der Luftverkehrsverträge dieser bedeutungsvollen Frage für die Einhaltung ihrer Vorschriften keine Beachtung geschenkt und nur wenige Ansätze zu internationalem Luftfahrtstrafrecht finden sich in den Abkommen zwischen Deutschland einerseits, Dänemark, Tschecho-Slowakei und Spanien andererseits [230]).

Das deutsch-dänische Abkommen bestimmt in Ziffer 5 seines Anhanges, daß der jeweilige Heimatstaat seine Luftfahrzeuge zur Einhaltung der Bestimmungen des Abkommens auch in dem anderen Vertragsstaat verpflichten solle, daß also der Territorialstaat die Beachtung derselben nicht allein kraft eigenen Rechts verlangen könne, sondern daß sich die Zuständigkeit des Heimatstaates für diese Regelung auch in das Hoheitsgebiet des Vertragsgegners ausdehne. Eine Zuwiderhandlung gegen die Bestimmungen des Uebereinkommens unterliegt also nicht nur den evtl. Strafnormen des Aufenthaltsstaates, sondern vor allem auch diesen besonderen heimatlichen Vorschriften. Weiter ist nun aber dem Territorialstaat die Befugnis zuerkannt, Verstöße gegen diese heimatlichen Vorschriften selbst zu ahnden oder dieselben gegebenenfalls den heimatlichen Behörden mitzuteilen. Damit ist für den Territorialstaat die Möglichkeit geschaffen worden, ganz generell Zuwiderhandlungen gegen das Uebereinkommen zu bestrafen und auf diesem Wege Handlungen der Bestrafung zuzuführen, die nach dem reinen Territorialprinzip nach dem Satze „nulla poena sine lege" nicht zur strafrechtlichen Ahndung führen könnten.

In der Folgezeit hat nun auch das deutsch-tschechische Abkommen sich mit den Zuwiderhandlungen gegen die Vertragsbestimmungen befaßt, allerdings ohne eine bestimmte Regelung zu treffen. Dieser in Art. 23 Abs. II ausgesprochenen Pflicht der Vertragsstaaten, sich gegenseitig von den vorgekommenen Verstößen gegen die Vorschriften zu unterrichten, darf aber keine weitere Bedeutung für die Ahndung derselben durch den Inlandstaat zugesprochen werden, sondern es handelt sich lediglich um ein Zurkenntnisbringen

230) Vgl. deutsch-schweizerisches Abk. Art. 3. S. S. 60 der Abhandlung.

aller Verstöße, sowohl derer, die vom Inlandstaat bereits bestraft wurden, als auch aller übrigen, ohne das weitere Verhalten des Territorialstaates irgendwie zu beeinflussen.

Noch weniger bedeutungsvoll ist aber die Behandlung, die diese Frage im deutsch-spanischen Abkommen gefunden hat: „Luftfahrzeuge, die gegen die Vorschriften des Abkommens verstoßen, unterliegen den Strafbestimmungen für die Luftfahrt des betreffenden Staates in gleicher Weise, wie die eigenen Luftfahrzeuge" (Art. 21). Was bisher sich aus der Anerkennung des Territorialprinzips ergab, wird mit diesen Worten nur nochmals ausdrücklich hervorgehoben und betont, daß eine andere Bestrafung als für inländische Luftfahrzeuge nicht Platz greifen darf, ohne aber irgendwie auf die Frage einzugehen, welche Behandlung ausländischen Luftfahrzeugen widerfahren soll, die außerhalb dieser Strafbestimmungen gegen das Abkommen verstoßen.

Das spanische Abkommen Art. 2, Abs. II, bestimmt aber weiterhin, daß für die im regelmäßigen Linienverkehr verwendeten Luftfahrzeuge auf Grund besonderer Vereinbarungen zwischen den Regierungen der beiden Staaten eine Sonderbehandlung in den im Beispiel angeführten Angelegenheiten geschaffen werden soll. —

Dieses Prinzip der „Territorialität" ist jedoch im geltenden Luftrecht nicht in seiner schärfsten Konsequenz anerkannt und durchgeführt. Abgesehen von den Fällen einer Luftreise im staatenlosen Raum wurde bereits in den Anfängen der Luftrechtswissenschaft die Notwendigkeit erkannt, auch aus anderen Erwägungen das Luftfahrzeug einer einheitlichen Rechtsordnung, und zwar seiner heimatlichen, neben der des Territorialstaates unterstehen zu lassen.

So wurde vor allem für die rechtlich bedeutsamen Vorgänge an Bord eines Luftfahrzeuges, seien es privat- oder öffentlich-rechtliche, während einer internationalen Reise, ebenso für die dinglichen Rechte an einem Luftfahrzeug aus praktischen Erwägungen die Geltung der heimatlichen Gesetze gefordert.

Eine solche Erweiterung der Anwendung der heimatlichen Gesetze und Einschränkung der territorialen Rechtsordnung erfordert aber, sofern Kollisionen vermieden werden sollen, eine Vereinbarung zwischen den beteiligten Staaten. Den zwischenrechtlichen Normen, die berufen sind den je-

weiligen Geltungsbereich mehrerer Rechtsordnungen gegeneinander abzugrenzen, harrt hier ein reiches Anwendungsfeld. Leider wurden die zwischenstaatlichen Luftverkehrsverträge keineswegs dieser hochwichtigen Frage gerecht, und eine einheitlich anerkannte Aufstellung zwischenrechtlicher Normen ist bisher noch weniger gelungen. Zwar hat es an Vorschlägen und Entwürfen nicht gefehlt, ihren Niederschlag fanden diese Untersuchungen und Anregungen aber allein in wenigen innerstaatlichen Gesetzen.

Für die Bestrafung einer an Bord eines Luftfahrzeuges während des Flugs begangenen strafbaren Handlung ist nach geltendem Rechte also grundsätzlich der überflogene Staat strafrechtlich und strafprozessual zuständig. Einige Landesgesetze, so das französische, schweizerische und brasilianische Luftverkehrsgesetz haben nun die Zuständigkeit ihrer Gerichte in dieser Frage stark eingeschränkt. So erklärt das französische Gesetz die französischen Gerichte nur dann zur Aburteilung einer an Bord eines ausländischen Luftfahrzeuges begangenen strafbaren Handlung für zuständig, wenn einer der Beteiligten französische Staatsangehörigkeit besitzt oder das Luftfahrzeug nach der Tat in Frankreich landet.

Die Zuständigkeit der deutschen Rechtsordnung auch auf im Ausland begangene Handlungen, also eine Erweiterung ihres Anwendungsbereiches im obigen Sinne, ermöglicht § 7 Str.G.B. Allerdings entfällt die Anwendung dieser Bestimmung, sobald es sich um eine auf oder über staatenlosem Territorium begangene Tat handelt. Eine unmittelbare Anwendung der Seerechtsnormen ist m. E. nicht zulässig, da das geltende Recht sich bisher der Auffassung keineswegs angeschlossen hat, in einem Luftfahrzeug gewissermaßen einen fliegenden Gebietsteil zu sehen, und eine Anwendung dieses Prinzips per analogiam erscheint mir nicht zulässig.

Eine übereinstimmende Vorschrift über die Zwangsvollstreckung in Luftfahrzeugen, die sich in weitestem Maße bemüht, dem Wesen und Ziel des internationalen Luftverkehrs Rechnung zu tragen, hat jedoch in alle neueren Verträge Aufnahme gefunden: „Ein Luftfahrzeug, das in einem der beiden Vertragsstaaten einfliegt oder sein Gebiet überfliegt und dort nur soweit erforderlich landet und Aufenthalt nimmt, kann sich einer Beschlagnahme, die wegen Verletzung eines Patents oder Musterschutzes bewirkt wird, durch Hinterlegung einer Sicherheit entziehen, deren Höhe mangels gütlicher Vereinbarung in möglichst kurzer Frist von der zu-

ständigen Behörde des Ortes der Beschlagnahme festzusetzen ist" [231])

Ohne jede Regelung ließen die Staatsverträge aber die freiwillige Gerichtsbarkeit, insbesondere die Personenstandsfrage. Welch unmögliche Ergebnisse sich bei der Beurkundung des Personenstandes aus der Anwendung des Territorialprinzipes ergeben, ist offensichtlich. Aber so wenig wie auf anderen Gebieten ist es trotz aller Anregungen auch in dieser Frage gelungen einheitliche Vorschriften aufzustellen, die als geltendes Recht Beachtung verlangen.

Im Privatrecht [232]) bedarf vor allem die Feststellung der dinglichen Rechte an einem Luftfahrzeug zwischenrechtlicher Vereinbarung. Allgemein wird heute angenommen, daß analog der im Seerecht herrschenden Auffassung die dinglichen Rechte an einem Luftfahrzeug nicht wie sonst üblich nach der lex rei sitae zu beurteilen sind, sondern sich nach dem Heimatgesetz des Luftfahrzeuges entscheiden. Auch die weiteren Zweige des internationalen Privatrechts, vor allem das Obligationenrecht [233]), sind für das Luftrecht von hervorragender Bedeutung. Allein auch hier sind wir wie bei dem öffentlichen Recht auch heute noch auf die Landesgesetze mit ihrer dürftigen Regelung angewiesen [234]).

Anläßlich der Behandlung des internationalen Luftstrafrechts erwähnten wir bereits mehrere Landesgesetze, in denen der Versuch gemacht worden ist, die Schwierigkeiten des Problems zu lösen. Auch auf dem Gebiete des internationalen Privatrechts haben diese Rechtsordnungen eine Regelung getroffen. So bestimmt das französische Gesetz, daß alle an Bord eines ausländischen Luftfahrzeugs getätigten Rechtsgeschäfte zwischen den Insassen sich nach der Staatsangehörigkeit des Luftfahrzeuges in allen den Fällen richten, in welchen der Regel nach das Territorialgesetz zuständig wäre.

Wie sehr das ganze Problem der zwischenrechtlichen Normen zu einer gemeinsamen Regelung drängt, geht aus der Tatsache hervor, daß bei keiner der zahlreichen Konferenzen, die sich in den letzten Jahren mit der Rechtsord-

---

231) Vgl. Dr. Alex. Katz: „Patentverletzungen durch den internationalen Luftverkehr" in der Zeitschrift „Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht", 1929, S. 137.

232) Vgl. Makarov a. a. O. S. 150.

233) Vgl. über den Beförderungsvertrag S. 92 der Abhandlung.

234) E.G.B.G.B. Art. 7 ff.

nung im Luftraum befaßten, diese Frage ohne Berücksichtigung geblieben ist, als deren bedeutsamstes Ergebnis der Entwurf der „International Law Association" von Stockholm 1924 und Wien 1926 bezeichnet werden muß.

7. Sonstige Bestimmungen.

a) Streitschlichtung.

Bei dem besonderen Charakter der Luftverkehrsverhältnisse ist es aber unmöglich alle in Betracht kommenden Notwendigkeiten der vertraglichen Regelung zu unterwerfen. Die vertragschließenden Teile überlassen es daher im gegenseitigen Einverständnis den mit den jeweiligen Bedürfnissen des Flugbetriebes vertrauten Behörden, die im Einzelfall notwendig werdende Regelung zu treffen, so insbesondere über die Abwicklung der Zollformalitäten, den Luftpostaustausch und ähnliche Einzelheiten. Und es wäre im Interesse der Entwicklung des Luftverkehrs nur zu begrüßen, wenn die einzelnen Verwaltungen unter Abweichung vom sonst allzu ausgeprägten Schematismus von dieser Befugnis weitgehendst Gebrauch machen würden. —

Ergeben sich aber in der Ausführung der Bestimmungen der vorliegenden Uebereinkommen unter den beiden Vertragsgegnern Meinungsverschiedenheiten, die nicht auf diplomatischem Wege beigelegt werden können, so sollen die in den letzten Jahren zahlreich abgeschlossenen Schieds- und Vergleichsverträge zur Beilegung der Unstimmigkeiten Anwendung finden [235]). Die Abkommen von Deutschland mit Großbritannien und Spanien [236]) weichen jedoch insofern von dieser Regelung ab, als sie mangels Bestehens eines besonderen Schiedsvertrages zwischen diesen Staaten zur Erledigung derartiger Streitigkeiten übereinstimmend ein besonderes Schiedsgericht für zuständig erklären. Von der Aufstellung eines solchen Schiedsgerichtes sehen beide Uebereinkommen im allgemeinen ab und bezeichnen den Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag für berufen [237]).

---

235) Deutsch-franz., -belg. Abk. Art. 20/II, Schiedsvertrag vom 16. Oktober 1925. Deutsch-tschech. Abk. Art. 22/II, Sch.-V. v. 16. Oktober 1925. Deutsch-ital. Abk. Art. 20/II, Sch.-V. v. 29. Dez. 1926. Vgl. hierzu Scheerer a. a. O.

236) Deutsch-großbrit. Abk. Art. 20/II u. III, deutsch-span. Abk. Art. 23.

237) Vgl. P.L.A. Art. 37.

b) Ueber die Gültigkeit der Verträge[238]).

Bereits das P.L.A. hatte über die Bindung der Vertragsstaaten an die gewährten Rechte im Falle eines Krieges eine grundsätzliche Bestimmung getroffen: „En cas de guerre, les stipulations de la présente Convention ne porteront pas atteinte à la liberté d'action des États contractants, soit comme belligérants, soit comme neutres."

Unter dem Einfluß der Kriegspsychose, die das ganze P.L.A. von 1919 noch beherrschte, konnte diese Bestimmung des Art. 38 nicht wundernehmen, bedauerlich ist nur, daß bis heute keiner der Staaten, die inzwischen Luftverkehrsabkommen geschlossen haben, den Mut hatte mit diesem Ueberbleibsel einer Zeit voll Haß und Mißtrauen zu brechen, sodaß auch heute noch die in den Verträgen gewährte Verkehrsfreiheit allein in „Friedenszeiten" Geltung behält.

Während die Bestimmung des P.L.A. es jedem einzelnen der Staaten überläßt, die ihm gutdünkende Regelung im Kriegsfalle zu treffen, also nicht schlechthin die Abmachungen außer Kraft treten läßt, gewähren sich nach den Uebereinkommen, die Deutschland abgeschlossen hat, die Vertragsstaaten allein in „Friedenszeiten" das Recht des Durchflugs, das bedeutet also, daß mit dem Augenblick des Kriegszustandes eo ipso jeder zwischenstaatliche Luftverkehr zu unterbleiben habe, und der trotzdem erfolgende Ueberflug als Hoheitsverletzung des betreffenden Staates eine diplomatische Aktion auslösen würde. Eine genaue Bestimmung dessen, was im Sinne der Uebereinkommen nicht mehr als „Friedenszeit" anzusprechen sein würde, findet sich in keinem der Verträge. Man wird aber eine extensive Interpretation als nicht im Sinne des Vertrages liegend ansehen müssen und die sich hieraus für den Luftverkehr ergebenden Folgen nur dann eintreten lassen, wenn mindestens einer der beiden Vertragsstaaten in direkter politischer Beziehung von den Ereignissen des Krieges berührt wird. Ein Krieg beispielsweise zwischen Polen und Litauen würde nach P.L.A. die Luftverkehrsbeziehungen zwischen Frankreich und der Tschecho-Slowakei nicht eo ipso suspendieren, während bei wörtlicher Auslegung des Uebereinkommens die Beziehungen zwischen Frankreich und Deutschland abgebrochen sein würden. Dies würde aber den Verkehrsinteressen beider

238) Vgl. S. 61 der Abhandlung.

Länder zuwiderlaufen [239]), und im Anschluß an die obigen Ausführungen ermöglicht auch das deutsche Vertragssystem in einem solchen Falle die Aufrechterhaltung des beiderseits zugestandenen Ueberflugrechtes.

Gerade bei der Regelung des internationalen Luftverkehrs in anormalen Zeiten tritt der große Unterschied zwischen Luftfahrzeug und jedem anderen Verkehrsmittel klar in Erscheinung und erfordert ein spezielles Eingehen auf die besonderen Verhältnisse. Keinem der Staaten würde es als Neutralem während eines Krieges einfallen, seine Grenzen nach außen gänzlich abzuschließen, etwa den Eisenbahnverkehr mit einem der Kriegführenden aufzuheben, falls nicht die besonderen gegenseitigen Verhältnisse dies erfordern. Sollte dieses Verhalten nicht auch im Luftverkehr ohne Beeinträchtigung der Sicherheit des Neutralstaates möglich sein? Die Schwierigkeit liegt darin, friedlichen und kriegerischen Ueberflug zu unterscheiden. Diese besteht aber auch in Friedenszeiten. Nach den Uebereinkommen ist nur „harmloser oder friedlicher" Verkehr gestattet, aber ein Verstoß gegen diese Vorschrift erscheint für den Territorialstaat doch von viel geringerer Bedeutung als in Kriegszeiten. Wohl erhöht die Kriegszeit die Gefahr einer Hoheitsverletzung durch fremde Kriegsflugzeuge, vermag aber diese Gefahr im voraus das Verbot jeglichen zwischenstaatlichen Luftverkehrs zu rechtfertigen? Das erscheint mir nach der Bedeutung, die der Luftverkehr mehr und mehr im gesamten Völkerverkehr erringt, doch zweifelhaft. Tritt aber tatsächlich ein solcher Fall ein, so ist auf dem Wege diplomatischer Verhandlungen für den Territorialstaat immer die Möglichkeit gegeben, seine Gebietshoheit zum Ausdruck zu bringen. Nun soll aber damit nicht gesagt sein, daß dem Grundstaat jede Berechtigung abgesprochen wird, sich auf diese Weise gegen „Verletzungen" zu schützen. Nur sollen sich seine Maßnahmen in den Grenzen des Erforderlichen halten. Den sich ergebenden Gefahren zu begegnen, erscheint es aber voll ausreichend, den „freien" Luftverkehr aufzuheben, dessen Ueberwachung ohnehin mit unüberwindlichen Schwierigkeiten verbunden ist. Man wird aber zweifellos dahin kommen müssen, den an starre Linien gebundenen regelmäßigen und gewerbsmäßigen Luftverkehr auch in Kriegs-

239) Von den besonderen militärischen Beziehungen zwischen Frankreich und Polen oder einem evtl. Durchzugsrecht durch Deutschland sei hier natürlich abgesehen.

zeiten aufrecht zu erhalten. Wohl werden sich auch hier nicht alle Rechtswidrigkeiten und Gefahren vermeiden lassen. Diese sind aber nicht größer, als sie auch aus der Aufrechterhaltung des Eisenbahnverkehrs entstehen. Andererseits aber bieten die noch auf lange Zeit hinaus vom Staate abhängigen Unternehmungen eine Gewähr für die Innehaltung der vertragsmäßigen Vorschriften und etwaigen aus dem Kriegszustand sich ergebenden Einschränkungen. —

Neben diesem „Erlöschen" der Verträge im Kriegsfalle sehen die Uebereinkommen noch jeweils ein besonderes Kündigungsrecht der Vertragsstaaten vor. Nach den früheren Verträgen [240]) trat die Wirkung der Kündigung bereits nach Ablauf einer dreimonatigen Frist ein, an deren Stelle in den neueren Verträgen allgemein ein Jahr getreten ist.

Besondere Abmachungen über die Kündigung fanden sich in den Uebereinkommen mit den beiden nordischen Staaten Dänemark und Schweden, denen allerdings heute keine praktische Bedeutung mehr beizumessen ist, die aber doch geeignet sind, darzutun, wie Deutschland bestrebt war, die Entwicklung des zwischenstaatlichen Luftverkehrs zu fördern. Sowohl Dänemark als auch Schweden war neben dem gewöhnlichen dreimonatigen Kündigungsrecht für den Fall des Beitritts zur Pariser Konvention noch ein Sonderrecht eingeräumt. Da, wie oben hervorgehoben, nach Art. 5 des P.L.A. ursprünglich kein Konventionsstaat mit Außenstehenden in Vertragsbeziehungen eintreten durfte, war es den beiden Staaten vertragsmäßig ermöglicht worden, sich im Falle eines Beitrittes einseitig vom Vertrage loszusagen. Praktisch allerdings hat dieses Recht durch das Fernbleiben der nordischen Staaten von der Konvention [241]) keinerlei Bedeutung erlangt.

Abweichend von dem sonst üblichen sofortigen Ingangtreten der Kündigungsfrist bestimmte noch Art. 23 Abs. I des deutsch-tschechischen Abkommens, daß die einjährige Frist erst mit dem 1. Januar des folgenden Jahres zu laufen beginne.

---

240) Deutsch-schweiz., -dänisches, -niederländisches, -österr. u. -schwedisches Abkommen.

241) Vgl. S. 52 der Abhandlung.

VI.

Schlußwort.

Die Rolle, die die internationalen Verkehrsmittel für das Zusammenleben der Völker und für das Wirtschaftsleben der Erde im besonderen spielen, gewinnt von Jahr zu Jahr an Bedeutung. Hervorragend ist der Anteil, den der internationale Luftverkehr in den wenigen Jahren seines Bestehens zu dieser Entwicklung beigetragen hat. Wie kein anderes Verkehrsmittel ist das Luftfahrzeug geeignet, den Austausch unter allen Völkern der Welt zu fördern, und man kann ohne Uebertreibung sagen, daß von der ungehinderten Abwicklung des internationalen Luftverkehrs im wesentlichen auch die friedlichen Beziehungen der Staaten abhängig sind. Gerade deshalb ist auch der internationale Luftverkehr Anlaß gewesen zur Aufstellung einer ersten einheitlichen Weltrechtsordnung. Doch sind wir von der Erreichung dieses Zieles noch weit entfernt, und allein jeweilige zwischenstaatliche Vereinbarung kann heute die Grundlage schaffen zu gegenseitigem reibungslosem Luftverkehr.

Der Zweck der Ausführungen vorliegender Arbeit war einmal die besondere Behandlung darzulegen, die die längst erkannten Probleme des internationalen Luftverkehrsrechts in den von Deutschland ausgearbeiteten Uebereinkommen gefunden haben und ihre Gegenüberstellung mit den entsprechenden Vorschriften anderer Abkommen, vor allen denen des P.L.A., zum anderen aber auch auf die zahlreichen Abweichungen hinzuweisen und einzugehen, die trotz der

einheitlichen großen Linie, die dieses System auszeichnet, überall in Erscheinung treten, — deshalb ihre Ausführlichkeit und ihre mitunter kleinlich erscheinende Genauigkeit. Denn gerade diese äußerlich weniger auffallenden, vielfach auch auf ganz nebensächlichen Gebieten liegenden Unterschiede sind es, die die Vereinheitlichung des internationalen Luftverkehrsrechtes ungemein erschweren. Ein den Verkehr regelndes Rechtssystem kann nur dann Anspruch auf allseitige Beachtung erheben, wenn seine Normen mit den Bedürfnissen der Praxis übereinstimmen und ihre Durchführbarkeit nicht durch Unheitlichkeit gehemmt wird.

Jahre werden noch vergehen, bis die Rechtsangleichung auf dem Gebiete des Luftfahrtrechtes erfolgt sein wird, wenn es überhaupt jemals gelingt, ein Weltluftrecht zu schaffen, und auch dann werden sich Sondervereinbarungen nicht ganz vermeiden lassen. Heute aber, in einer Zeit, in der alles internationale Luftfahrtrecht allein im Wege einzelner direkter zwischenstaatlicher Vereinbarungen geschaffen wird, müssen wir uns hüten, von Anfang an den Gedanken an eine mögliche Vereinheitlichung verloren gehen zu lassen und in die Verträge, wenn auch gering erscheinende, Abweichungen aufzunehmen, die in Zukunft einer gemeinsamen Erfassung der Luftrechtsnormen äußerst im Wege stehen könnten.

Mögen die vorangehenden Zeilen dazu beitragen, den Gedanken einer weiteren Vereinheitlichung des Systems der deutschen Luftverkehrsabkommen wachzuhalten, um so auf dem Wege freier Vereinbarung mehr und mehr dem Ziele näher zu kommen, das seit den Anfängen des Luftrechtes allen Bearbeitern vorschwebt:

Die Schaffung eines Weltluftrechts!

Anlage I.

Telegramm.

Paris, Pax, den 23. Juni 1920.

Der Präsident der Friedenskonferenz übersendet heute folgende Note vom 22. Juni:

„L'article 201 du Traité de Versailles interdit la fabrication et l'importation en Allemagne de tout matérial aéronautique pendant les six mois qui suivont la mise en vigueur de Traité.

D'autre part, l'article 202 stipule que l'Allemagne livrera aux principales puissances Alliées et Associées, dans un délai de trois mois à partir de la mise en vigueur du Traité tout le matérial de l'aéronautique militaire et navale.

Il résulte de l'ensemble de ces deux articles que la commission Aéronautique Interalliée de Contrôle devait disposer d'une période de trois mois entre le moment où elle aurait pris livraison de matérial aéronautique allemand et celui où l'Allemagne serait autorisée à recommenser ses fabrications; ce délai devrait d'être utilisé pour assurer l'exécution des clauses concernant l'aéronautique et en particulier le transport ou la mise en d'usage du matériel.

L'Allemagne n'ayant pas livrée son matériel aéronautique dans le délai fixé, la commission de Contrôle sera dans l'imposibilité de terminer ses opérations avant l'expiration de la période de six mois prévue à l'article 201, si la fabrication de matériel aéronautique était autorisée à nouveau à partir du 10 juillet proclain. Il deviendrait donc pratiquement impossible de contrôler l'exécution de l'article 202.

Les puissances Alliées constatent que cette situation est la conséquence directe des retards apportés par l'Allemagne à l'exécution des clauses aérienne du Traité; elles estimant d'autre part, qu'en tout état de cause, trois mois

doivent s'écouler entre le moment où l'article 202 aura reçu sa pleine application et la date à partir de laquelle l'Allemagne sera autorisé à reprendre ses fabrications. La Conférence a, en conséquence, décidé que la fabrication et l'importation du matériel aéronautique prévues à l'article 201 du Traité de Versailles, demeure ont interdites dans la totalité du territoire de l'Allemagne pendant les trois mois qui suivront la date à laquelle cette puissance aura livré tout son matériel aéronautique, militaire et naval et dont il sera donné acte par la commission aéronautique Interalliée de Contrôle.

J'ai l'honneur, au nom de la conférence, de vous notifier cette decision en vous priant de la porter à connaissance du Gouvernement Allemand.

Anlage II.

Auszug aus dem Weißbuch des Auswärtigen Amtes über die Londoner Konferenz vom 1. bis 7. März 1921.

Reichstags-Drucks., 1. Wahlperiode 1920, Anlagen 1640.

Bestimmungen über Luftfahrt.

Verstöße.

1. Deutschland hat nicht alle Flugzeuge, Wasserflugzeuge, Motoren, Luftschiffe, Hallen (abzubrechende, zu zerstörende oder zu versendende), nicht alle Zubehörteile von Luftschiffen, Apparate für drahtlose Telegrafie und Fotografie, Wasserstoffgasfabriken und Behälter und nicht alles andere Luftfahrgerät (Artikel 202) abgeliefert. Bemerkung: von den wichtigsten dieser Gegenstände sollen nach gewissen Schätzungen 1 400 Flugzeuge und 5 000 Motoren noch rückständig sein.

2. Deutschland hat seit dem 10. Juli 1920 die Herstellung von Luftfahrtgerät entgegen der Entscheidung, die die Alliierten Regierungen am 22. Juni 1920 in Boulogne getroffen haben, wieder aufgenommen und hat versucht, trotz der förmlichen Befehle der Kontrollkommission (Artikel 201), das so hergestellte Gerät auszuführen.

3. Deutschland hat sich geweigert, die Entschädigung zu leisten, die von den Alliierten für die im Jahre 1919 zerstörten Zeppeline verlangt wird (Artikel 202).

4. Deutschland hat die Summe von 25 Mill. Mark nicht bezahlt, die noch als Entschädigung für das unzulässigerweise ausgeführte Material geschuldet wird.

5. Deutschland beanspucht das Recht, Flugzeuge bei seinen Polizeiformationen zu verwenden.

Entscheidungen der Alliierten Regierungen.

1. Die Nachforschungen nach verstecktem Material sind von der Deutschen Regierung zu erleichtern, und alle im Artikel 202 vorgesehenen Ablieferungen müssen vor dem 15. Mai 1921 beendet sein.

2. Deutschland muß die Ausführung der Entscheidung von Boulogne sicherstellen, wonach die Fabrikation und Einfuhr von Luftfahrtmaterial erst drei Monate nach dem Tage wieder aufgenommen werden darf, an dem die interalliierte Luftfahrtkontrollkommission anerkannt haben wird, daß der Artikel 202 vollständig ausgeführt ist.

3. Deutschland muß die für die zerstörten Zeppeline verlangte Entschädigung leisten. Die Einzelheiten dieser Entschädigung werden durch einen besonderen Vertrag bestimmt.

4. Deutschland muß vor dem 31. März 1921 die oben genannte Summe von 25 Mill. bezahlen.

5. Deutschland muß die Entscheidung vom 8. November 1920 befolgen, wonach die Verwendung von Flugzeugen bei seinen Polizeiformationen untersagt ist. Um die Anwendung des Artikels 198 des Vertrages, der ihm den Besitz aller Luftstreitkräfte für Heer und Marine untersagt, sicherzustellen, muß Deutschland außerdem diejenigen Begriffsbestimmungen anerkennen, die von den Alliierten Regierungen aufgestellt werden, um die zivile Luftfahrt von der durch Artikel 198 verbotenen militärischen zu unterscheiden. Die Alliierten Regierungen werden sich durch ständige Ueberwachung versichern, daß Deutschland diese Verpflichtungen erfüllt.

Die Alliierten haben zu wiederholten Malen die Schwierigkeiten berücksichtigt, die sich der deutschen Regierung bei der Ausführung der ihr nach dem Vertrag obliegenden Verpflichtungen entgegenstellen. Mit der gegenwärtigen Note bewilligen sie ihr neue Fristen. Sie hegen die sichere Erwartung, daß die deutsche Regierung die alliierten Mächte, die ihre früheren Entscheidungen bestätigen, nicht in die Notwendigkeit versetzen wird, die ernste Lage ins Auge zu fassen, die entstehen würde, wenn Deutschland wieder seine Verpflichtungen verletzt.

Anlage III.

Verträge und Gesetze betr. das Luftfahrtrecht.

1. Deutsches Luftverkehrsgesetz vom 1. August 1922 (R.G. Bl. 1922, I, S. 681).
2. Vertrag von Versailles vom 16. Juli 1919 (R.G.Bl. 1919, S. 687).
3. Internationale Luftfahrtkonvention vom 13. Oktober 1919.
4. Provisorisches Uebereinkommen betr. die Regelung des Luftverkehrs zwischen Deutschland und der Schweiz vom 14. September 1920 (R.Z.Bl. 1921, S. 168).
5. Vorläufiges Abkommen zwischen Deutschland und den Niederlanden über den Luftverkehr vom 24. Juli 1922 (Ratifizierung bevorstehend).
6. Abkommen zwischen Deutschland und Dänemark zur Regelung des Luftverkehrs vom 21. April 1923 (R.G.Bl. 1923, II, S. 215).
7. Vertrag zwischen Deutschland und Oesterreich über den Luftverkehr vom 19. Mai 1925 (R.G.Bl. 1925, II, S. 855).
8. Abkommen zwischen Deutschland und Schweden über den Luftverkehr vom 29. Mai 1925 (R.G.Bl. 1925, II, S. 858).
9. Abkommen zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich vom 22. Mai 1926 über den Luftverkehr (R.G.Bl. 1926, II, S. 740).
10. Abkommen zwischen dem Deutschen Reiche und Belgien über den Luftverkehr vom 29. Mai 1926 (R.G.Bl. 1926, II, S. 747).
11. Abkommen zwischen dem Deutschen Reiche und der Tschecho-Slowakei über den Luftverkehr vom 22. Januar 1927 (R.G.Bl. 1927, II, S. 947).

12. Abkommen zwischen dem Deutschen Reiche und dem Königreich Italien über den Luftverkehr vom 20. Mai 1927 (R.G.Bl. 1928, II, S. 164).
13. Abkommen zwischen dem Deutschen Reiche und Großbritannien über den Luftverkehr vom 29. Juni 1927 (R.G.Bl. 1927, II, S. 947).
14. Allgemeines Abkommen über den Luftverkehr zwischen Deutschland und Spanien vom 31. März 1928 (R.G.Bl. 1928, II, S. 303).
15. Internationaler Funken-Telegrafie-Vertrag nebst Schlußprotokoll und Ausführungsübereinkunft vom 5. Juli 1912, London.
16. Weltpostvertrag vom 28. August 1924, Stockholm.
17. Internationales Uebereinkommen über den Eisenbahnfracht-Verkehr vom 23. Oktober 1924.